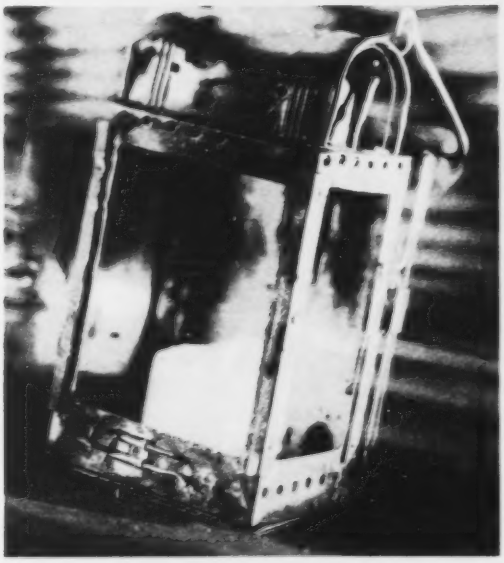
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

THE 2003 JOHN L. MANION LECTURE

THE MYTH OF SHARED VALUES IN CANADA

Joseph Heath



OTTAWA, Ontario
May 15, 2003

Canada

THE 2003 JOHN L. MANION LECTURE

THE MYTH OF SHARED VALUES IN CANADA

Joseph Heath

OTTAWA, Ontario
May 15, 2003

For more information or copies, please contact the
Research and University Relations Group of the
Canadian Centre for Management Development.

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 992-1736
E-mail: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development.

© Canadian Centre for Management Development, 2003

National Library of Canada cataloguing in publication data

Heath, Joseph, 1967-

The myth of shared values in Canada

(The John L. Manion Lecture)
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Le mythe des valeurs communes au Canada.
Includes bibliographical references.
Issued also on the Internet.
ISBN 0-662-67467-7
Cat. no. SC91-4/2003

1. Social values - Canada.
2. Canada - Social policy.
3. Canada - Social conditions, 1991-
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Le mythe des valeurs communes au Canada.
IV. Series.

FC95.H42 2003 361.6'1'0971 C2003-980212-4E

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for Management Development

The Canadian Centre for Management Development's (CCMD) annual Manion Lectures are meant to be a learning experience, bringing together leaders of the public service and members of the academic community concerned with issues of contemporary, comparative governance and public management. The Manion Lecture is named in honour of CCMD's first Principal, John L. Manion.

During my tenure as President of CCMD, Manion lecturers have addressed pressing public policy and public management issues that affect the professional roles and responsibilities of public servants. CCMD has invited speakers from diverse backgrounds, professions and ideological perspectives. They have been encouraged to challenge orthodoxies, speak to the future and to broaden the horizons of federal public servants.

The 2003 Manion lecture was attended by approximately 300 federal public servants, and was delivered by Canada Research Chair in Ethics and Political Economy at the Université de Montréal, Professor Joseph Heath. His lecture was entitled "The Myth of Shared Values."

Shared values are very topical and the subject of great debate in Canada presently. The Department of Foreign Affairs and International Trade is promoting Canadian values around the world; the Romanow Report, *Building on Values: The Future of Health Care in Canada*, claims to be based on a core of values shared by all Canadians; and many politicians are advancing the notion that there is a set of common values that exists among Canadians. Among these "shared" Canadian values are democracy; universal respect for human rights; equity; fairness; diversity, and solidarity. More and more frequently, there is reference to Canadian values, or a set of values shared by all Canadians in the media and in the public and private sectors.

But, is this necessarily true? Do Canadians have a set of shared values? This was the question addressed by Professor Heath who began his lecture by exploring the history and definition of values in philosophy and the social sciences. From values, Professor Heath explored the notion of shared values and their over-usage in Canada, which results in a pluralism of values, or 'value pluralism' as defined by philosopher John Rawls. With so many shared values at play, Professor Heath argued that values were vague and lacked substance. If it is the case, what should Canada's decision makers use to formulate public policy? Neutrality and principles, which lead to liberal neutrality, is the answer provided by Professor Heath. Principles such as efficiency, equality, autonomy and non-violence enjoy the support of a great number of Canadians, including the proponents of shared values. According to Professor Heath, liberal neutrality does not imply that the state's actions are neutral, rather that Canada's actions not be grounded in a set of values that are contested. Instead, Canada's actions should be dictated by the idea of neutrality and an associated set of principles.

Professor Heath's thesis and critique of how public policy is made prompted much debate and reflection on whether the use of the "shared values" model requires critical reflection and appraisal. Creating such a debate is one of the core objectives of the Manion Lecture. I am grateful to Professor Heath for launching such a debate.

104-01604/

CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT

THE MYTH OF SHARED VALUES IN CANADA

Address by Mr. Joseph Heath at the occasion of the 2003 Manion Lecture organized by the Canadian Centre for Management Development on May 15, 2003. Mr. Heath is Canada Research Chair in Ethics and Political Economy, at the Université de Montréal.

In philosophical circles, there is currently a lively debate concerning the status of what we call "folk psychology." This term refers to the psychological theory that people use, in everyday contexts, to interpret one another's talk and actions. We all generally suppose that people have desires, which they seek to satisfy, plans that they develop, beliefs about how best to achieve their goals, and so forth. There is a basic psychological theory implicit in such claims. The reason that we need such a theory is fairly self-evident. The factors that go into determining human behaviour are extremely complex, and for the most part hidden from view. Thus we need a model of how people typically behave, and what sort of psychological states inform this behaviour, in order to be able to predict or respond to their actions.

There is nothing wrong with this theory, insofar as it helps us to go about our business with a minimum amount of fuss. The problems arise only when we start to take it too seriously. This is because folk psychology, interpreted literally, is a false theory. To take just one example, if we assume that people actually have a collection of things called "beliefs" in their minds - as brain states - it quickly leads us into incoherence. The vast majority of people undoubtedly believe that moose in the wild do not wear raincoats. And yet very few people would actually have had such a belief in their brain, prior to reading the previous sentence, simply because the thought had never occurred to them. So in what sense can they have been said to believe it?

It is not my intention to enter into these debates. I mention them only as a way of introducing the suggestion that folk-psychology has a sister-theory, one which has received considerably less attention. I call it "folk sociology." In the same way that we all go about life with a more or less implicit theory of how people are wired up, we also engage in social interactions with a more or less

implicit theory of how society works. Again, the reason that a theory is needed in this department is fairly self-evident. There is something quite mysterious about the way that societies function - the way that sometimes they hang together, sometimes they fall apart, sometimes they are stable, sometimes they undergo radical changes, etc. Thus we posit a set of explanatory factors: institutions, traditions, values, classes, markets, interests, and so forth, as a framework for understanding these dynamics. This is our "folk sociology."

Again, there is nothing wrong with this theory, when used as a rough guide for interpreting political events and social changes. If, however, we intend to use this theory for more serious purposes, and in particular, if we intend to use some specific elements of it as a background set of assumptions in the development of public policy, then we had better be sure that it is correct. Our common-sense understanding of how society works should enjoy no special presumption of truth, any more than our common-sense understanding of human psychology.

I mention this because there is one central element of our everyday folk sociology that has, of late, begun to exercise considerable influence in public policy thinking. It is also an idea that, upon a moment's inspection, reveals itself to be false. The idea, simply put, is that societies are held together by shared values. More technically, the claim is that social integration is achieved through value-consensus. When speaking loosely, there is nothing wrong with such a claim. And there is no reason that politicians on the campaign trail should not appeal to "shared values" among Canadians. But we should not let this kind of talk mislead us into thinking that citizens of Canada - or any other liberal democratic society - actually have shared values. Such an assumption is at odds not only with everything that we know about the pluralistic character of our country, it is also in tension with some of the basic principles that govern our public institutions, not the least of which is the commitment to respect the rights of individuals.

In this presentation, I would like to explore the origins and consequences of the myth of shared values. I will argue that this idea, when formulated concretely, is subject to overwhelming empirical refutation. When formulated more abstractly, it becomes

irrefutable, but also extremely unhelpful. The basic institutional structure of liberal democratic societies was designed with the specific intent of providing a framework within which citizens could engage in mutually beneficial co-operation *despite fundamental disagreements over questions of value*. In other words, the governing principles of our political institutions are provided, not by some set of shared values, but rather by the goal of providing a framework that will be neutral with respect to controversial questions of value. I will try to show, with a few examples, that thinking about public policy in terms of neutrality, rather than shared values, not only follows more closely the existing logic of our political institutions, but also provides more useful guidance when it comes to sorting out concrete questions of policy.

1. Origins of the myth

I would like to begin just by saying a few words about the origins of the myth of shared values. The modern era, as we all know, has been characterized by an unprecedented level of political, economic and social changes. Prior to the 16th century, there was a strong tendency among European thinkers to regard the social order as something timeless and immutable - not only part of the divine plan, but also imposed by divine will. Modern thinkers, on the other hand (and for obvious reasons), have been far more impressed by how unstable the social order can be. Underlying this instability is the characteristic of human beings that Immanuel Kant referred to as our "unsocial sociability." We are intensely social animals, relying heavily upon co-operation with one another in order to secure even the most rudimentary necessities of life. Yet given that we are so dependent upon one another, we are also remarkably difficult to get along with. A certain fractiousness seems to be endemic to every form of human association: religion generates schismatics and heretics, states generate secessionists and dissidents, even families produce black sheep and divorcés.

There is a longstanding tradition in political philosophy, dating back at least to Plato's *Republic*, that compares human society to a bee hive or an ant hill. Yet while one can see systems of co-operation among bees and ants that are comparable in complexity to those among humans, one never sees bee hives or ant hills dissolving in anarchy or civil war. There is something mysterious about social order among human beings, something which makes it more of an

achievement and less of an innate structure. Hence the central problematic of sociological theory: what is the "glue" that holds human societies together, and that sometimes fails to hold them together?[1]

Of course, there have always been thinkers who are prepared to deny that any such glue is required. At the end of the 19th century especially, the influence of economic modes of thought had popularized the idea that unbridled self-interest, when reconciled through the invisible hand of the market, would be sufficient to guarantee both order and prosperity. Most notable in this respect was the theory of "spontaneous order" outlined by Herbert Spencer and developed by Friedrich von Hayek. The thought was that, given a basic set of rights to property and personal liberty, people could be expected to establish their own stable set of cooperative relations, without external guidance. The problem with this theory, however, is that as an explanation for social order it begs all of the important questions. Given a set of rights, order may be possible. But how do we get these rights, or more importantly, how do we persuade people to respect the rights of others? Self-interest alone is manifestly insufficient, given the individual incentives that exist to engage in the use of force or fraud. Thus the question returns: what is the glue that makes a society hang together?

The answer that acquired increasing popularity in the early 20th century takes as its point of departure the observation that a key component of the orderliness of social interactions is our willingness to abide by a set of shared rules of conduct, even in cases where these rules impose some personal disadvantage or hardship. The question then is how a society can succeed in motivating people to act in a way that is contrary to their narrow self-interest. If everyone sat down and did a cost-benefit analysis before deciding whether to pursue a life of crime, the consequence would be a breakdown in social order. The actual rates of apprehension and punishment are simply too low to serve as an effective deterrent. What we rely upon, as a society, is simply the willingness of the vast majority of the population to "play along" with the rules, regardless of the fact that each could derive some personal benefit from crime or deviance.

---

[1] For general discussion, see Jon Elster, *The Cement of Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

So how do we explain the voluntary dimension of social order? The key theoretical breakthrough arose from the suggestion that the system of external sanctions need not provide full deterrence simply because the vast majority of individuals will have *already internalized these sanctions through a process of socialization*. To understand social order, according to this view, one need only look at the process through which children are transformed into adults. Of course, socialization is not simply a matter of conditioning. Unlike Pavlov's dog, the dispositions that children acquire through socialization tend to be extremely generalized, and symbolically structured. Thus it was concluded that what people acquire through early-childhood socialization is not a set of conditioned responses, but rather a *personality structure* that gives them a stake in the preservation and reproduction of a certain social order. They are willing to respect this order, and even to defend it at great personal cost, because some element of their personal identity is tied up with its stability.

One can find early versions of this theory implicit in the work of both Sigmund Freud, among psychologists, and Emile Durkheim, among sociologists. But the great synthesis of the two traditions was achieved in the early 20th century by the American sociologist Talcott Parsons.[2] It was Parsons who began to use the term *value* to describe elements of the *personality structure* that are, on the one hand, essential to the agent's personal identity, but on the other hand, functional for the reproduction of social institutions. In Parsons's view, each social institution is associated with some set of values. Social integration is achieved when agents internalize these values, since it is this process of internalization that gives them the incentive to fulfill the obligations that the institution imposes upon them. Thus a culture, in Parsons's view, is essentially a set of shared values. These shared values are reproduced over generations by becoming, in Parsons's classic phrase, "institutionalized in society and internalized in personality."

This theory is not without merit. In fact, it is because of its theoretical virtues that it became the dominant paradigm in the social sciences during the 1950s and 60s. Furthermore, an entire generation of American social theorists, who studied under

[2] Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, (New York: McGraw Hill, 1937), also Talcott Parsons, *Social Structure and Personality* (New York: Free Press, 1964).

Parsons at Harvard, went on to apply this framework in anthropology, political science, and sociology proper. It is through these channels that Parsons's theory acquired wide acceptance, and went on to become the cornerstone of our "folk sociology." This is why, in the past 40 years or so, we have begun to encounter in popular discourse the suggestion that "values" are the glue that holds societies together. Of course, it is important to remember that, whatever its specific merits, the claim that societies are integrated through shared values is a *theory* - one that was invented at a particular time, and at a particular place, with the goal of explaining a very particular phenomenon. And like all theories, it may turn out to be false.

One of the ways in which shared values theory was most zealously applied was to the nation-state. The primary attraction seemed to be that it offered an explanation, not only of how national political integration is achieved, but also why multi-nation states and empires tend to be unstable, and why global political integration remains elusive. According to the theory, national political institutions entrench a particular set of values that are shared by their citizens. It is precisely because people identify with the national community, and with its underlying values, that they are willing to make sacrifices in its name. But meanwhile, because not all people share the same culture, and thus do not share the same values, there is little incentive for integration beyond the nation-state. The world is therefore divided upon into sovereign nation-states - reflecting precisely the absence of shared values on a global scale. Thus the theory of shared values explains why national boundaries tend to coincide with cultural groups, and why there is political instability when they do not.

One can see this theory playing a powerful role in the way that Canadians think about questions of national unity. For example, in the eternal quest for the Canadian identity, there is a widespread assumption that the discovery of such an identity depends upon the identification of some set of uniquely Canadian values. The background thought is that, in order to justify our existence as a nation separate from the United States, it is essential that our values be somehow different from theirs. The picture here, crudely put, is one of a world where different groups of people have different values, and so create their own nation states in order to protect and promote these values. Shared values are what make them cohesive as a group, but they are also what provide the

rationale for their political sovereignty. We as Canadians need our own state, it is then suggested, because we have our own distinct set of values. If we didn't, then there would be no reason to maintain our political independence, we could just as well join the United States.

It should be noted that this line of reasoning is not one that is confined to Canadian nationalists. The myth of shared values almost entirely dominates the sovereignty movement in Quebec as well.[3] Among sovereigntists the suggestion is that, because Canadians as a group lack shared values, it is not a "real" nation and therefore has no claim to the allegiance of its members. Just recently, former Quebec Premier Bernard Landry cited the strong opposition to the American attack on Iraq in his province as evidence that the values of Quebecers were fundamentally different from those of other Canadians. This was proof, he suggested, that we are two different nations, and should therefore become two independent states. Here Landry is repeating the same view that generations of Canadian nationalists have been peddling: that nations are defined by shared values, that the state exists to promote these values, and that the absence of shared values creates a barrier to social integration. His disagreement with Canadian nationalists is simply empirical: he believes that we have two sets of shared values, rather than just one.

I would like to dispute the assumption that underlies the claims of both groups. Canadians do not have shared values, nor do Quebecers. Nor do the citizens of any other liberal democratic society. That's because shared values are neither necessary nor sufficient for social integration. Not only is the idea that we have shared values a myth, but the idea that we *need* shared values is also a myth. In what follows, however, I will not be addressing the question of national identity. My colleague at the Université de Montréal, Wayne Norman, has already provided what I consider to be a decisive critique of the role that the theory of shared values plays in our constitutional debates.[4] Here I would like to focus on

[3] This is largely due to the influence of sociologist Fernand Dumont. For an overview of the debate that this has engendered, especially as the development of multiculturalism has made shared-values talk more problematic, see Geneviève Mathieu, *Qui est Québécois?* (Montréal: VLB Éditeur, 2001).

[4] Wayne Norman, "The Ideology of Shared Values: A Myopic Vision of Unity in the Multi-Nation State," in Joseph Carens, ed. *Is Quebec Nationalism Just?* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995).

public policy, and the role that this theory has played in structuring our thinking about the appropriate role of government in society.

2. Quest for the elusive values

I would like to begin my argument against the shared values theory with one little observation, drawn from Norman's discussion, which casts doubt upon the suggestion that shared values provide the basis of social integration in our country. If the theory were correct, then one would have to say that prior to the Quiet Revolution there were significant value differences between Quebec and the rest of Canada. Even setting aside the role of the Catholic Church, it would not be unreasonable to say that liberal values had a much more tenuous hold in the public culture of Quebec than they did elsewhere in Canada. Against this background, the Quiet Revolution was essentially a modernization process. As a result, Quebec and the rest of Canada now resemble each other much more than they did 50 years ago. The shared-values theorist is therefore forced to admit that the values of Quebecers and those of other Canadians have become much more similar over this period.

Yet if the theory of shared values were correct, one would expect this convergence of values to have increased the level of social integration. Its consequences, as we all know, have been quite the opposite. The Quiet Revolution spawned several decades of crisis, a brief bout of domestic political violence, and a credible, longstanding secessionist threat to the political order. Thus increasingly shared values, far from promoting integration, seem to have had the opposite effect. Canada and Quebec are hardly an exception in this respect. Modernization processes throughout the world have had a tendency to generate nationalism (to the extent that some theorists, such as Stéphane Dion, have suggested that it is precisely the convergence in values that generates the threat to identity, and thus provokes the nationalist backlash, as people strive to hold on to the few things that still make them unique in an increasingly homogenous world[5]).

[5] Stéphane Dion, "Le nationalisme dans la convergence culturelle: le Québec contemporain et le paradoxe de Tocqueville," in Raymond Hudon and Réjean Pelletier, eds. *L'engagement intellectuel : Mélange en l'honneur de Léon Dion*, (Québec: Presses de l'Université Laval, 1991).

I mention this not because I consider the example decisive, but simply to show that the shared values theory is not self-evident. Much more work would need to be done in order to show that such values promote integration. However, it is difficult to evaluate the theory without being more precise about its underlying assumptions. In particular, we must state more clearly what a value is.

Political philosophers use the term "value" to refer to a "conception of the good." A value specifies, not what we desire, but rather what we *should* desire. It states, in other words, what we think is good. Thus a value serves as a standard that we use to evaluate our own plans and preferences. For example, I may have a tendency to be impatient with people, but my commitment to certain values of civility encourages me to overrule these initial impulses, on the grounds that acting upon them is ultimately not good. These conceptions of the good are intimately tied up with our personal identity - the values that one subscribes to essentially define what sort of person one would like to be.[5] It is because I do not want to be an impatient person that I try to stifle my initial impulses. In this sense, values are what guide all of the major decisions that we make in life: how much education to acquire, and of what type; whether to pursue a career, and if so, of what type; what role to assign to family, both extended and nuclear; where to live; how to spend our leisure time, and so on.

Yet if we reflect for a moment upon this definition of value, it should immediately be apparent that our society is marked by an enormous pluralism of fundamental values. Especially in a multicultural country like Canada, there is no single blueprint for how life should be lived. Some people enter the labour force as soon as they can, others stay in school for years. Some have children when they are 18, others have them when they are 40. Some aspire to buy a cabin in the woods and "get away from it all," others want to make money so that they can give their children "all the things that they never had." Some spend years in common-law relationships; others adhere to traditional marriage practices. Some value a life of military or public service, others consider such a life to be wasted. Some choose to respect traditional gender

[5] For a powerful expression of this view, see Charles Taylor, *Human Agency and Language* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). Values, in Taylor's view, serve as the basis of our "strong evaluations."

norms, other choose to reinvent them, by entering occupations that are dominated by the opposite sex. The list goes on and on.

One of the great assets of our society is precisely its ability not only to tolerate, but even to encourage, such wide-ranging "experiments in living."[7] There are very few countries, in the history of the world, in which so many people have agreed to disagree about so much. But given this pluralism, it would be somewhat surprising to discover that there are any "shared values" to be found among Canadians. For example, many people's values are deeply tied to their religious convictions. Yet Canada, as we all know, has been remarkably tolerant of religious pluralism for well over a century. Many immigrants came here precisely to avoid religious persecution in Europe. So why would we expect to find shared values, when our social institutions encourage precisely the opposite?

This is why the majority of academic sociologists have by now abandoned the theory of shared values. In the 1970s, a series of very damning sociological studies were produced, which showed that, far from sharing core values, the American public in particular seemed to be deeply divided over every issue of substance. In fact, even commitment to basic democratic values was not shared by large segments of the population.[8] So if there were shared values, nobody seemed able to find them, or to say what they were. The situation in Canada is pretty much the same. In what follows, I will provide some examples of this, although I should emphasize that these are just examples. I think that one could find disagreements of this type at any time, anywhere, in any liberal democratic society.

One of the major candidates for a "shared value" among Canadians has always been the environment. The 1991 report of the *Citizen's Forum on Canada's Future*, which did an enormous amount to popularize shared values talk, identified "Attachment to Canada's Natural Beauty," as one of the seven "fundamental values" shared by Canadians.[9] Of course, reading Margaret

---

[7] This is the phrase made famous by John Stuart Mill, *On Liberty* (Indianapolis: Hackett, 1978).

[8] The classic work here is Michael Mann, "The social cohesion of liberal democracy," *American Sociological Review*, 35, (1970): 423-439.

[9] Keith Spicer, *Citizens' Forum on Canada's Future* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1991), CP32-57/1991.

Atwood's *Survival*, glancing at a painting done by the Group of Seven, and discovering the role that landscape plays in the Canadian artistic imagination, one might reasonably assume that Canadians enjoy a certain special relationship with nature, and that preservation of this natural beauty might constitute a particular Canadian value. Yet despite this elite consensus, when we start looking at public opinion data the picture is sobering.

There can be no doubt that many Canadians pay lip service to the idea of environmental protection. But when it comes to making sacrifices in order to protect Canada's natural beauty, they turn out to be a lot less enthusiastic. When asked whether they would be "willing to support price increases in order to protect declining or endangered wildlife from air pollution, acid rain, oil spills and pesticides," 48 per cent of Canadians said no.[10] That is a rather extraordinary number. More recently, when asked about the Kyoto Protocol, and whether they would "agree to an increase in taxes if the extra money was used to reduce greenhouse gas emissions and slow climate change," 40 per cent said no.[11] If assigning a value to something means being willing to make a sacrifice on its behalf, these numbers tell us that almost half of all Canadians assign zero value to the environment.

The environmental case is fairly typical. There are a large number of issues, which touch upon fundamental questions of value, over which Canadians are deeply divided. The most obvious example is homosexuality. In a 2001 poll, when asked whether they "personally approve," of homosexuality, 44 per cent of Canadians approved, while 37 per cent disapproved. On the subject of "allowing gay and lesbian couples to marry," Canadians were much more polarized, with 29 per cent strongly supporting it, and 30 per cent strongly opposing it (with 16 per cent somewhat supporting, 11 per cent somewhat opposing).[12] Canadians are also quite deeply divided over what sort of consensual sexual practices should be permitted, even among heterosexuals. For example, when asked whether clubs for sex between consenting adults

[10] "The Importance of Wildlife to Canadians," *Canadian Social Trends* (Summer 1995).

[11] "Public Attitudes Towards the Kyoto Protocol," Ekos Research Group (June 10, 2002), http://www.ekos.com/admin/articles/10June02KyotoProt.pdf.

[12] "Most Canadians Favour Gay Marriage; Approval of Homosexuality Continues to Increase," Environics Research Group, (May 10, 2001), http://erg.environics.net/news/default.asp?aID=432.

should be legal (so-called "swingers clubs"), 48 per cent said yes, 45 per cent said no.[13]

It is worth noting that the distribution of opinion revealed in these surveys is different from the distribution that one finds in many other countries. Canadians, for example, express higher levels of tolerance for homosexuality than Americans. But this does not add up to any sort of "shared value" among Canadians; in fact, the suggestion that it does, willfully obscures the fact that Canadians are deeply divided over the issue. (Furthermore, the mere fact that 5 or 10 per cent more Canadians answer "yes" in an opinion survey than citizens of some other country does not show that Canadians have shared values. It just means that more people are of that opinion.)

As we all know, Canada is a multicultural society, and currently accepts a flow of immigrants that is, per capita, much higher than that of the other dozen or so countries in the world that are currently open to immigration. The mere fact that we allow immigrants into the country is relatively unique; the fact that we admit them in such large numbers might then be thought to reflect a set of uniquely Canadian values. Yet as we know, immigration is an extremely divisive issue, and support for the multiculturalism policy is weak. Even the most basic norms of impartiality and fairness in the system do not enjoy very broad public support. For example, in November 2002, 44 per cent of Canadians polled favoured restricting immigration from Muslim countries (while 42 per cent were opposed).[14]

Finally, the Canadian health care system is often put forward as evidence of the uniqueness of Canadian values. In fact, Roy Romanow's recent *Report on the Future of Health Care in Canada* relied very heavily upon shared values talk, with its suggestion that it was "Building on values."[15] But if there are values underlying the Canadian approach to health care, there is certainly no value *consensus*. While there is no doubt that the health care system in

[13] "Freedom, Cherished but not Unfettered," Compass Poll (Dec. 2, 2002). http://www.queensu.ca/cora/polls/.

[14] Poll conducted by the Strategic Counsel for Maclean's magazine, Global TV and the Ottawa Citizen in November 2002.

[15] Commission on the Future of Health Care in Canada, *Building on Values: The Future of Health Care in Canada*, (Ottawa: Government of Canada: 2002). CP32-85/2002E-IN.

Canada is one of the major *institutional* differences between ourselves and the United States, this does not mean that there is one set of values that the system reflects. For instance, while the public health care system is often described as a manifestation of a commitment to equality and fairness among Canadians, only 44 per cent of Canadians consider equality of access a top priority in the health care sector, while 38 per cent consider maximizing the quality of services provided to be more important.[16]

These are all examples of what philosopher John Rawls described as "the fact of pluralism." Our society is marked by a set of fundamental disagreements about the nature of the good life. The question is whether we should find this surprising or undesirable. Rawls argues that we should not. Under conditions of freedom and equality, the exercise of human judgment and creativity tends to produce more, not less, disagreement about the nature of the good life.[17] Freedom encourages experimentation, and experimentation in turn produces diversity. Thus the pluralism of fundamental values that exists in our society is not a consequence of some people having made mistakes, which others might hope to correct. Value pluralism is for the most part the product of reasonable disagreement, among equally informed and intelligent citizens. And since this pluralism of fundamental values is *promoted* by liberal democratic political institutions, we should not expect it to disappear anytime soon. Value pluralism is not a passing condition, it is a permanent feature of modern societies.

3. The refuge in abstraction

Faced with such evidence of value pluralism, the standard response among shared values theorists has been to take refuge in abstraction. Instead of defining values in terms of the concrete goods that people care about, a set of values gets introduced that are sufficiently general to be shared by all. Thus values get defined in terms of extremely abstract ideas like "diversity," "community," "democracy," or "dialogue."[18] The values that emerge from such a process of redescription will be so abstract that almost anything

[16] "The Romanow Report on Health Care," Ekos Research Group, (Dec. 6, 2002), http://www.ekos.com/admin/articles/6dec2002Romanow.pdf.

[17] To paraphrase John Rawls's remarks in *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993), p. xvi.

[18] An especially clear example of this can be found in the 1991 Spicer report, *Citizens' Forum on Canada's Future*, pp. 34-45.

can be classified as a commitment to them, and so certainly all Canadians will turn out to share them. Of course, so will the citizens of every democratic society (who could be opposed to "dialogue" or "community"?). In fact, if one defines values so broadly as to paper over the absolutely fundamental disagreements that exist on the subject of, for example, same-sex marriage, then it will probably turn out that everyone on the planet has the same values. We thus lose the sense that these are somehow uniquely Canadian values, but we manage to salvage the idea that Canadians have shared values. If one is willing to accept this, then there is nothing *inherently* wrong with the verbal sleight of hand that is used to produce the consensus.

The real problems show up only if we fail to notice that, in order to identify a set of values that is shared, the values must be formulated at such a high level of abstraction that they become entirely lacking in substance. We say that Canadians "are united in their desire for change," while neglecting to mention that the changes people want are all different and incompatible. Or we say that Canadians value "freedom" and "choice," while ignoring the fact that the choices they make, when given this freedom, are all completely different. As a result, shared-values talk creates the illusion of consensus where in fact there is none. This can cause problems. First, it runs the risk of reducing shared-values talk to pure rhetoric. The values posited are so abstract that they can be used to justify pretty much anything. Thus we lose any sense that policy should be *guided* by values. The second problem is that values-talk easily descends into majoritarianism. Since value-consensus is impossible, in practice "shared values" winds up meaning "the preference of the majority." Yet there are very serious problems associated with allowing majority preference to dictate policy. Finally, shared-values theory creates a peculiar sort of inarticulacy when it comes to the true character of our political institutions. Despite having been invented only 50 years ago, shared-values talk is beginning to eclipse the indigenous vocabulary of our own constitutional and legal traditions, which date back over 400 years. The result is an unfortunate state of self-induced historical amnesia.

1. *Uselessness*. The first problem with the strategy of abstraction is that, at the end of the day, the shared values that are posited

among Canadians are so abstract that they can no longer serve as useful guides on any particular questions of policy. Canadians, for example, are said to be committed to "diversity." Now consider a contentious issue like school choice. Should community groups be able to create charter schools within the public school system, in order to create educational environments that are more precisely tailored to their specifications? Or should we set up a voucher system, and privatize the education system entirely, so that parents can select for their children the school that best meets their needs? On the one hand, "diversity" seems to favour charter schools and a voucher scheme, on the grounds that it would maximize school choice. Instead of a single, homogenous education system, community groups would be able to get together to create schools that reflected their own particular cultural traditions and religious convictions. Yet we also know that any move in this direction would be most eagerly taken advantage of by the most parochial religious groups. It would cater to the interests of those parents whose primary desire is to shelter their children from exposure to ways of life that are different from their own. In other words, the net effect of school choice would be to limit the extent to which students are exposed to other cultures and opinion. Thus universal public education would seem to be the most effective vehicle for promoting "diversity," since it actually brings together, under one roof, people from all different cultures and religions.

So how do we decide? That remains to be seen. One can be certain, however, that talk of shared values like "diversity" contributes absolutely nothing to the discussion. The value is so abstract that it can be appealed by both sides in the debate. Thus it provides no traction in the real world.

For another example of this, consider the Romanow *Report on the Future of Health Care in Canada*. Despite the claim that the report builds on values, it is not clear how any of the policy prescriptions flow from these values. For example, the report claims early on that "Canadians consider equal and timely access to medically necessary health care services on the basis of need as a right of citizenship, not a privilege of status or wealth."[19] This "core value" is then used as grounds for rejecting a "two-tier" health care

system (in which people would be able to purchase supplementary care in a parallel private system).[20] But this simply does not follow. Note that Canadians regard timely access to police protection, in cases when they are victims of criminal assault, as a right of citizenship, and not a privilege of status or wealth. But no one has even suggested that, because of this, people should be prohibited from purchasing the services of private security guards. The statement of "value" in question is simply too abstract to have any bearing upon the issue.

Just to be clear: I am not arguing in favour of two-tiered health care. What I am trying to show is that appeals to shared values are neither here nor there when it comes to settling such questions. At best, such appeals serve only as rhetorical bombast. At worst, they obscure the factors that really go into deciding such questions.

2. *Majoritarianism*. One of the greatest dangers of shared values talk is that it carries with it an intrinsically majoritarian logic. No matter how abstractly values get defined, it will generally be impossible to get a complete consensus. (Even the prohibition of torture, for example, has much less than unanimous support.) As a result, when we talk about the values of the community, or of Canadians, what we usually mean is the values shared by the majority of the members of the community, or of the country. But as we know, allowing majority values to determine public policy is a recipe for intolerable interferences in individual liberty. Shared values can easily become rhetorical cover for the "tyranny of the majority."

In general, the function of rights in our legal system is precisely to act as trumps, to prevent majorities from imposing their will upon recalcitrant individuals or minorities. So while it may truly serve the common good to expropriate my land, censor my books, or lock me up in prison, my rights to property, freedom of speech, and fair trial protect me. Similarly, the point of civil rights is to assign certain minority interests priority over the desires of the community at large. It doesn't matter how much Southern whites in the United States wanted to preserve segregation, the rights of blacks simply overruled them. And it doesn't matter how many employers would

[19] *Building on Values*, p. xvi.

[20] Ibid, p. xx. Note that the "value" mentioned is shared by pretty much every European as well, even in states that have two-tier health care systems.

like to avoid hiring women, the rights of female job candidates overrule them.

In other words, rights are essentially a countermajoritarian institution. They are not a reflection of our shared values. They are trump cards that individuals can play in order to resist having to defer to the values of the community. To redescribe them in such a way that they appear to be grounded in shared values is to obscure this countermajoritarian quality (and implicitly, to deny considerable power to the judiciary). For example, a surprising 60 per cent of Canadians would like to see pornography made illegal, even if it contains no violence or degradation. Only 29 per cent are in favour of keeping it legal.[21] Thus the freedom to purchase pornography that people in our society enjoy is not a reflection of our shared values. It is a practice that is sustained contrary to the will of the majority, and the values of the majority, out of *deference to the rights* of the minority who want to consume it.

3. *Historical amnesia*. The incompatibility between shared values theory and liberal democracy should not be underestimated. It is not an accident, for example, that the government of Singapore chose to legislate a set of "Five Shared Values." It did so as an *alternative* to adopting a schedule of rights or a democratic constitution. It was intended, in other words, as an explicit repudiation of Western liberalism. In my view, the government of Singapore is absolutely correct in its understanding of the implications of shared-values talk. It is the government of Canada that is more often confused.[22]

The only way to understand the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and to see how it differs from Singapore's Five Shared Values, is to recall its historical background. The whole idea of individual "rights" emerged out of the experience of the wars of religion in Europe. Medieval Christian political philosophy held that it was the duty of the state to promote the common good, and that it was authorized to use force in order to do so. Like contemporary Singapore, the old European states were all committed to what philosophers refer to as "perfectionism" - the view that state power should be used to promote a particular conception of the good.

---

[21] Compass Poll, "Freedom, Cherished but not Unfettered," *op. cit.*

[22] For an insightful exchange between the two perspectives, see Daniel A. Bell, *East Meets West* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

This worked tolerably well in Europe as long as there was a general consensus concerning the nature of the common good. Preserving that consensus was, of course, the primary function of the Church. However, with the Reformation came the development of intractable disagreement concerning the nature of the common good.

In other words, Europe in the 16th century saw the first large-scale eruption of value-pluralism. At the time, political institutions were not at all equipped to meet this challenge. Since rulers considered it their prerogative to use state force in order to promote their preferred conception of the good, value pluralism led quite quickly to religious repression, large-scale civil wars in many European nations, and of course centuries of interstate warfare. It is important to recognize that, throughout this period, most European rulers were acting out of a sense of profound conviction. They thought that they were promoting the good. Burning heretics was a way of protecting the people, saving their souls. In other words, the wars of religion were caused, not by the fact that people became evil, but by the fact that they had rival conceptions of the good.

It is against this backdrop that proposals for liberal political institutions were developed and gained popularity. The protection of individual rights, the division of state powers, limited government, separation of church and state, the right to civil disobedience - these were all developed primarily as a way of pacifying religious conflict. The core idea underlying all these institutions was articulated in the theory of the social contract. The thought was that government should be limited to exercising powers that all citizens would have been willing to surrender. Because people disagree about the nature of the good - because they have fundamentally different values - they would never grant the state the power to privilege one particular conception of the good over others, much less impose it through use of force. On the other hand, despite these disagreements people still have an overriding interest in protecting their personal security. Similarly, people with profoundly different values can still engage in mutually beneficial co-operation, but need to have their contracts enforced in order to do so. Thus there are certain powers that, when exercised by the state, generate benefits for everyone, despite the differences in their values. These include protection of property,

individual liberty, and the enforcement of contracts. Thus liberal political philosophers argued that the state should be limited to these powers, which all citizens would have agreed to transfer in a social contract. All other questions should be left to the sphere of individual choice.

What emerges out of this tradition is a state that strives to be neutral, as far as possible, with respect to controversial questions of value. Rather than ruling in the name of particular values, the liberal state rules through a strategy of neutrality, in recognition of the fact that there is no universally accepted set of values. Thus the characteristic institutions of liberal democratic society - majority rule, freedom of speech and association, not to mention the law of contract and tort - are all designed to enable social order in the absence of shared values. This does not mean that the actions of the state need to be neutral in effect - that would be a recipe for paralysis. The claim is simply that the justification for state action must be neutral. People must not appeal to controversial conceptions of the good when arguing for laws that will be imposed upon everyone.

4. Neutrality

When many people talk about "values," they are obviously not using the term in a technical sense. They use it simply as an all-purpose way of talking about normative standards, or "things that we care about." Thus when people make claims about shared values among Canadians, what they are usually saying is not so much false as it is imprecise. In order to be constructive, therefore, I would like to propose a few terminological distinctions, which will help us to articulate more clearly the underlying logic of our political institutions.

Political philosophers normally distinguish between values and principles. Values represent conceptions of the good - what is more or less desirable. Principles represent rules, specifying what is right and wrong - what is permissible or impermissible. The significance of the distinction is that principles do not always map directly on to values. It is possible to formulate principles that are neutral with respect to some controversial set of values. It is widely thought that liberal democratic political institutions (such as freedom of speech, majority rule, and human rights) are based

upon principles of this type, not shared values. (In English, the distinction between principles and values is often referred to in terms of a contrast between "the right" and "the good." In French, the distinction shows up most clearly in the contrast that is often drawn between "*une déontologie*" and "*une axiologie*").

In order to illustrate the significance of the difference, let me take one very concrete example. Citizens in liberal-democratic societies are often said to enjoy a right to privacy. Is this because we all value privacy? Or is it because, as a matter of principle, the state must respect the choices made by citizens in the private domain? Obviously, one can describe a right of privacy either way. The question is which description more adequately characterizes the logic of our institutions.

In this context, it is helpful to remember that the so-called "right to privacy" has its origins in American debates over the legal regulation of sexual behaviour. Prior to the 20th century, legislation in this area was entirely dominated by a "shared values" approach. The legal regulation of sexual conduct was determined by first asking what "good" was promoted by sexuality. Why was it valued? The traditional answer was "reproduction." The purpose of sexual activity was to make babies. Thus the state traditionally took it upon itself to promote this particular conception of the good - by essentially making illegal every form of sexual activity that did not promote this end. This included not just homosexuality and pedophilia, but even sodomy, fellatio and the use of contraception among married couples.

The problem with this strategy is that there is a considerable amount of reasonable disagreement over the nature of the good in this area of life. It is not obvious that reproduction is the only value that should be served through sexual relations. The development of safe, effective contraception naturally increased the level of disagreement. The lifestyle experimentation of the 1960s destroyed once and for all the illusion that we might be able to achieve any sort of consensus concerning the value of sexual activity.

But does this mean that society must throw up its hands, and refrain from legislating at all in this domain? Far from it. All it means is that we must not seek to legislate in the name of particular

values. This is the background to Pierre Trudeau's claim that "government has no business in the bedrooms of the nation." His suggestion was that the state should remain neutral with respect to the choices that citizens make in this area, and should not "take sides" when it comes to questions of the good. The state should restrict itself to imposing principles that all can accept despite the differences that exist over questions of value. For example, for the state to privilege reproduction would violate neutrality, because it is a goal not shared by most unmarried couples, not to mention homosexuals. But regardless of why people may choose to have sex, whether it is to have a baby or not, everyone can agree that such relations must be free from coercion. So while it is unreasonable for the state to insist that all sexual relations be aimed at reproduction, it is perfectly legitimate to demand that all sexual relations be consensual. Even in the post-Trudeau era, we fully expect government to break down the bedroom door when there is a rape going on.

Thus what we have seen in sexual politics in the past century has been a shift away from the traditional catalog of vices, which were all centred upon enforcing the goal of reproduction, and toward a sexual morality based upon neutral principles, such as consent. This is why rape has emerged as the most important category of sex crime, followed by sexual assault and harassment. Pedophilia has been retained as a sex crime, not because such unions are barren (which was the traditional objection), but rather because consent is lacking. In fact, pedophilia has essentially been redefined as sex with someone below the age of consent (as opposed to sex with a prepubescent). Thus what we refer to as "liberalization" of laws pertaining to sexuality is not simply decriminalization; it refers to a shift away from a "shared values" approach toward a set of neutral principles.

Social conservatives often argue against tolerance of homosexuality on the grounds that, if we permit one sexual perversion, it will be just a matter of time before we will permit them all. In particular, they argue that social acceptance of homosexuality will lead to the proliferation of pedophilia. This argument follows fairly naturally from a shared values perspective. Yet from the perspective of liberal neutrality, there is a clear distinction between the two cases. Homosexual relations are perfectly free and voluntary. With pedophilia, on the other hand,

consent is lacking. Thus tolerance of one is perfectly consistent with prohibition of the other. And of course, if we examine the development of sexual morality in our society, this is precisely what we have seen over the past two decades. Increased tolerance of homosexuality has coincided with the development of far more severe restrictions on juvenile sexuality, not to mention more censorious attitudes.

Thus I would argue that the liberalization of our legislation in the area of sexuality is incomprehensible unless we understand it as an attempt to respond to the fact of pluralism. It is precisely the absence of shared values in this domain that makes consent a principle of such overriding importance. The lack of shared values in the general public is what has been driving legislation and policy for over three decades. To describe the outcome of this process as one that is driven by the values of "consent" or "privacy" or "tolerance" is to obscure the forces that are generating social change. Consent and privacy are not values, they are principles - principles that have been developed with the specific intent of regulating conduct in areas that are marked by intractable conflict over questions of value.

It is not an accident that, in the discussion of sexuality, I mentioned Trudeau. The concept of neutrality was at the core of his conception of a just society, and not just in the domain of sexual morality. The neutralist perspective finds its highest expression in the Charter of Rights and Freedoms. Yet its most lasting impact may well be in the area of multiculturalism. What made the 1971 Multiculturalism Policy groundbreaking was precisely its explicit commitment to the doctrine of state neutrality (articulated most clearly in the preamble, which declared that the Canadian state would have "no official culture"). Before then, immigration policy had been dominated by what is now referred to as the "Anglo-conformity" model. Immigrants were expected not just to integrate into the basic institutional structure of society, but also to conform to its dominant culture and values. They were expected, in other words, to assimilate.

The ambition of the multiculturalism policy has always been to drive a wedge between these two processes, to suggest that one can integrate into the society - to respect the core principles

underlying its public institutions - without necessarily coming to share all of the particular values endorsed by members of the majority culture. Just as one can become a good citizen of the country without adopting all of the religious convictions of the majority, one can also become a good citizen without accepting all of the values of the majority. As long as one is prepared to play by the rules, and to respect the principles underlying the basic liberal institutional structure, then one has satisfied the requirements of citizenship. Thus the goal of the multiculturalism policy has been to make possible "integration without assimilation."[23]

The ambition of the multiculturalism policy implicitly assumes a distinction between principles and values - that one can have a state, and a social order, based upon a set of shared principles, which are independent of the fundamental disagreements that exist over questions of value. This is what makes it possible to have integration without assimilation. Yet according to the myth of shared values, such an outcome is impossible. The only way to secure social integration is to create shared values, and this means assimilating to the culture. This has led many shared-values theorists to conclude that the multiculturalism policy is doomed to failure. Neil Bissoondath, for example, argues that unless the state does more to promote shared values, "the center will not hold," and Canadian society will fall into disorder and distrust.[24] Without shared values, people will lack the motivation to respect public institutions.

The most extraordinary thing about this conclusion, which Bissoondath and others have drawn, is how many people find it persuasive despite the total absence of any evidence in its favour.[25] If multiculturalism were provoking a crisis of social integration in Canada, the first place that it would show up would be in the form of increased crime. Yet Toronto, the most multicultural city on earth, has an almost embarrassingly low level of crime. So why does anyone find these arguments credible, given the wealth of obvious counterevidence? It is the myth of shared values that is doing all the work. "Society is based on shared values," the critics reason. "These immigrants don't share our values, therefore their arrival will lead to a breakdown of society." The fact that no such

[23] For the definitive discussion of these issues, see Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
[24] Neil Bissoondath, *Selling Illusions* (Toronto: Penguin, 1995).
[25] See Will Kymlicka, *Finding Our Way* (Toronto: Oxford University Press, 1998).

breakdown has occurred should give us reason enough to question the idea that society is integrated through shared values.

Yet this confusion is hardly surprising. The language of shared values obliterates many of the terminological distinctions that we need in order to grasp what is at stake in contemporary debates over immigration and multiculturalism. For example, Bissoondath draws no distinction between the demand that immigrants accept the "Judeo-Christian cultural tradition," and the demand they accept the "charter of rights."[26] These are all subsumed under the category of "fundamental values," needed in order to promote social order. But a charter of rights is not a system of values. We can very easily respect the rights of fellow citizens without coming to share their values. This is precisely why we are entitled to expect immigrants to affirm the Charter of Rights and Freedoms in this country. The suggestion that they must accept the "Judeo-Christian cultural tradition," on the other hand, is scandalous. Insofar as shared values talk blurs such crucial distinctions, it becomes a source of intolerable mischief in our public discourse.

5. Principles

One of the deepest flaws in the shared values perspective, I have suggested, is the inability of anyone to actually specify what the shared values are. The reason for this, I have suggested, is that these shared values do not exist. However, in order to be fully persuasive, it is incumbent upon me to show that my own proposal is not subject to the same flaws. Thus I would like to briefly outline some of the principles that I take to underlie the basic institutional structure in our society, and show how they are structured by a commitment to liberal neutrality.

1. *Efficiency*. If a particular social arrangement is able to make at least one person better off, without making anyone else worse off, then it is said to be more efficient. For example, when two people voluntarily exchange goods on the market, each one is left better off at the end of the day - this is precisely what motivates the exchange - each one prefers ownership of what he or she bought to ownership of what he or she sold. Insofar as no third parties are harmed by the exchange, the transaction results in a more efficient allocation of goods in the economy. The important point is that the

[26] Bissoondath, *Selling Illusions*, p. 206-207.

two parties to the exchange need not agree on the intrinsic value of the goods - in fact, it is precisely the difference between their evaluations of the goods that creates the possibility of a mutually advantageous exchange. All they need to agree upon is a price. Once the exchange is concluded, each is left better off *by his or her own lights*. Thus efficiency is a principle that is neutral with respect to people's values. Everyone prefers a more efficient arrangement to a less efficient arrangement, each for his or her own private reasons. (Efficiency is for this reason sometimes referred to simply as "co-operation").

Note that it is not just the market that generates efficiency gains. An efficiency gain is essentially a win-win outcome. Markets are very effective at enabling co-operation when it comes to certain sorts of projects. But property rights are often very cumbersome, and difficult or expensive to enforce. Under such circumstances, the market may fail to provide the guarantee of reciprocity needed to elicit co-operation. For example, it is very difficult to charge people for certain types of goods and services - such as the benefits of pest control, or the control of contagious diseases, or the use of infrastructure like roads and bridges. Under such circumstances, the state is often able to provide the appropriate guarantee of reciprocity, by raising tax revenue and directly financing provision of the good. Similar results can also be achieved through regulatory interventions, such as those aimed at protection of fish and wildlife, or control of greenhouse gas emissions. In so doing, the state generates efficiency gains. Thus the state is able to promote the public good, without relying upon any underlying value-consensus. When the state provides a balanced package of public goods to all citizens, each person is left better off, by his or her own lights, than he or she would have been in the absence of such provision. Thus efficiency is one of the most important principles structuring our institutions in both the private and the public sectors.[27]

2. *Equality*. One of the fundamental principles that govern public life is the imperative that the state, in all of its actions, treat citizens as equals. Not only are all citizens equal before the law, but every

[27] I have developed this theme at much greater length in Joseph Heath, *The Efficient Society* (Toronto: Penguin, 2001). A brief *mea culpa*: in this book I refer to efficiency as a value, out of deference to folk-sociological conventions. Strictly speaking it is a principle, not a value.

domain of state activity is routinely scrutinized in order to ensure that the interests of one group of citizens are not being arbitrarily privileged over some other. In fact, this commitment to the equality of citizens is one of the most distinctive features of a liberal political order. Yet when we say that the state must treat all citizens equally, this does not mean that each must be treated identically. The thought is rather that each person's goals and projects must be assigned equal weight in public deliberation. No one's interests are to be discounted. Thus the state strives to be neutral with respect to the *content* of these projects. Within the scope of reasonable disagreement, it does not distinguish between more and less worthwhile forms of life. This is what makes the principle of equality so attractive in a liberal society. In order to treat people as equals, we need not judge the content of their preferences, or determine the value of their interests, we need only give them each the same opportunity to carry out these plans. Because we cannot agree about the fundamental values, we simply agree to give everyone's values equal weight. Thus, for example, in the education system, each student is encouraged to formulate her own life project, in accordance with her own cultural heritage and values. The education system strives to provide only the general resources and capacities needed in order to formulate and carry out such projects.

3. *Autonomy*. As we have already seen, consent plays an enormous role in a liberal political order. The fact that two people have voluntarily consented to a particular transaction generates an enormous presumption in its favour. This presumption is not always decisive, but in general the state tries to intervene in such arrangements only in cases where the consent is somehow defective - when it is obtained in a coercive manner, through fraudulent misrepresentation, or through some other mechanism that makes the agreement less than fully voluntary. On the whole, the liberal state tries not to interfere in cases where external observers merely object to the agreement on substantive grounds, either because they consider it unwise for one of the parties, or ethically objectionable in its content. In other words, the state strives to respect the autonomy of citizens - their right to make their own decisions, and the duty to live with the consequences.

One important effect of this commitment to autonomy is a constraint on the enactment of paternalistic legislation. In general,

the argument that "it's for your own good" is not regarded as sufficient to justify the coercion of citizens by the state. In order to justify state intervention, it is necessary to show that the proscribed action imposes some tangible harm upon some person other than the one who performs it. There are of course exceptions to this, most notably in the case of children and persons whose judgment is demonstrably impaired. Yet overall, value neutrality means that the state must refrain from judging the value of people's projects, even when others feel that the person in question is in danger of being harmed by his own choices.

4. *Non-violence*. The importance of consensus in interpersonal relations means that the threshold of tolerance for violence and coercion in private life is necessarily much lower in a liberal political order than in a traditional one. Because there is a presumption of correctness given the presence of consent - *volenti non fit injuria* - the state requires a powerful guarantee that this consent has been freely secured. Thus it is more important than ever that the state exercise a monopoly over the use of force in the society. This means that citizens in a liberal democratic society must entirely surrender their right to the private use of force (and accept restrictions on access to weapons of all sorts).

Many of these principles are implicitly recognized by those who are committed to shared-values talk. In fact, in the various lists of shared values that have been proposed, the majority of the values are usually just principles in disguise. For example, the Canadian Office of Values and Ethics has produced a list of values that it found in the Canadian Federal Public Service.[28] Of the "democratic values" listed, every one of them is in fact an instance of what would commonly be referred to as a principle, not a value. (To make matters even more confusing, "neutrality" is identified as a value, even though it is defined as "the requirement that the state refrain from imposing or subscribing to one particular conception of the good.") One can see that they are principles most clearly in cases where they conflict with our values, or with the will of the general public. When there is a conflict among values, the usual solution is to weigh one against the other. Yet when principles conflict with values, the principles act as trumps.

[28] Treasury Board of Canada Secretariat, Office of Values and Ethics, "A Brief Lexicon of Values in the Canadian Federal Public Service." (**http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-0bve/petitlexique_e.asp**).

Consider, for example, the extraordinarily high rate of divorce in our society. This offends the values of almost everyone (in the sense that we would all like to live in a world in which fewer couples saw the need for divorce). Yet we could easily eliminate the problem, simply by making divorces legally unobtainable. We do not do so, because we are not willing to let the value that we associate with family stability to override our respect for the choices that individuals make. Or consider the fact that, despite our enormous wealth as a society, our cities are plagued by persistent homelessness. Why? We have the resources to eliminate the phenomenon quite easily. The problem is that doing so would require violations of individual autonomy that most people consider intolerable (such as forcing chronic substance abusers into detoxification programs, or institutionalizing people with non-debilitating mental health problems). Thus the mere fact the homelessness is an affront to our values does not license the use of coercive or paternalistic measures in order to correct it.

Yet the list of values produced by the Office of Values and Ethics invites terrible confusion on this score. For example, "the rule of law" is identified as one of the 48 values that "characterizes Canada's federal public service" (mixed in with such genuine values as "resourcefulness," "innovation," and "collegiality"). Yet a resourceful civil servant might have to act in an uncollegial manner, on occasion, in order to bring about innovation. The appropriateness of this conduct would be evaluated by determining whether on balance value was maximized. Yet no matter how resourceful the civil servant may be, or how innovative, violations of the rule of law are never acceptable, even if on balance the outcome is good. Why? It is not simply because the rule of law is an extremely important value, more important than resourcefulness or innovation. It is because the rule of law is a fundamental principle, one which creates the framework within which each citizen can act in pursuit of his or her particular values. It is nonnegotiable, and inviolable, precisely because it is independent of all our values.

That's why it's called the "rule" of law, and not the "value" of law.

6. Some applications

It is worth reemphasizing that "liberal neutrality" does not require that the actions of the state be neutral in effect. What matters is that the justification for the state's actions not be grounded in some particular set of values, where there is reasonable disagreement over the appropriateness of these values. Laws that are adopted in such a manner may have a differential impact upon different groups in society, and this may result in certain values becoming less widely shared. For example, "liberal" family law makes it much more difficult to reproduce certain sorts of traditional family values. But whether or not these laws count as neutral does not depend upon these effects. What matters is that their justification does not depend upon the privileging of one particular set of values over some other.

I would like to clarify this claim with some examples, to show how one can use the idea of neutrality, and the associated set of principles, in order to think through some concrete policy questions:

1. *The environment*. As we have seen, Canadians are deeply divided over how much of a sacrifice they are willing to make in the name of environmental protection. Between deep ecologists and loggers, there is not a lot of common ground. So whose interests should prevail? The first step to thinking about this question is to recognize the fact of reasonable disagreement when it comes to the value of the environment. Some people derive enormous aesthetic appreciation from the wilderness. They are interested in its preservation primarily for recreational purposes: to go hiking in the woods, camping, or canoeing. Others view the natural world primarily as a source of resources and raw materials. Their appreciation is less aesthetic and more utilitarian. They are interested in mining, or farming, or fishing. Thus their primary concern is (or should be) sustainability. Finally, there are those for whom nature is essentially an inconvenience. They are interested in clearing forest, in order to make room for new suburban developments, or putting through highways. They have no particular interest in preserving the natural environment at all.

Each of these three attitudes reflects a fundamentally different set of values. Contrary to popular wisdom, I believe that it is a mistake to approach environmental policy by trying to determine which of these values are correct or incorrect. It is preferable to treat the problem as a straightforward conflict of interest. Because the resource is limited, and in many cases vulnerable, each of these groups creates a cost for the others when it seeks to satisfy its preferences. Land that has been strip-mined, or turned into a parking lot, no longer makes for good hiking. But similarly, land that is set aside as a nature preserve cannot be used for tree farming. What the government should seek to do, under such circumstances, is not to decide who is right and who is wrong, but simply to ensure that the decisions made by each of these groups fully reflects the cost that their activities impose upon the others.

This means, for example, that when the market mechanism is used to allocate the resource, that there must be complete internalization of all externalities. A company that pollutes a river, making the fish inedible, and therefore less attractive to sport fishermen, is not paying the full price that its activities impose upon society. As a result, its environmental footprint will be larger than its contribution to society would warrant. We cannot stop pollution, nor should we want to. What we should be striving to achieve is the socially optimal (i.e. most efficient) level of pollution. This can only be done through a system of "full cost" accounting - what the current system of environmental regulation is striving toward, but which it manifestly fails to achieve.

According to this view, there are very few environmental problems that are not, ultimately, externality problems. Note, however, that internalizing externalities will necessarily drive up prices. Thus the 48 per cent of Canadians who are not willing to pay higher prices in order to protect the environment will simply be out of luck. Liberal neutrality need not be neutral in effect. The preferences of those who oppose environmental protection get trumped, not because their values are wrong, but because the current system contains an implicit subsidy of their consumption, and as such, fails to treat all citizens with equal respect and concern.

2. *Same-sex unions*. The issue of gay rights, and in particular, the state recognition of same-sex spousal unions, is an area where the implicit majoritarianism of the shared values perspectives

becomes most troublesome. Consider, for example, Ralph Klein's suggestion that the province of Alberta might hold a referendum on the subject of homosexual rights. Such a proposal reveals a profound misunderstanding of the role that rights play in the protection of individual freedom. It is fundamental to the nature of rights that they are not enjoyed at the whim of the majority. Heterosexuals don't get to vote on whether they should be allowed to discriminate against homosexuals for the same reason that whites don't get to vote on whether they should be allowed to discriminate against blacks.

Yet if the rights of homosexuals were grounded in nothing more than our shared values, it would be difficult to say what was wrong with Klein's proposal. If homosexual rights reflected a widely shared commitment to "tolerance" or "diversity," for example, then there would be nothing to fear from a referendum. The problem is that a sizable chunk of the population does not subscribe to these values. It is precisely because homosexuality offends the values of so many people that homosexuals are in need of anti-discrimination rights in the first place.

Thus the correct way to think about the issue is in terms of neutrality, not values. What is at stake in this debate, what makes it politically salient, is the fact that the ability to get married gives heterosexuals access to a wide range of advantages (both obvious, such the tax deduction for a dependent spouse, and unobvious, such as the legal presumption of a fiduciary relation in many areas of decision making.) Since marriage is only open to heterosexuals, these advantages are only available to heterosexuals. Thus some justification is required to explain this *prima facie* violation of equality. Yet this justification must be neutral with respect to conceptions of the good. In other words, the claim that heterosexuality is in some sense "better" than homosexuality cannot be considered a valid contribution to the discussion. That is for individuals to decide; the state must remain neutral on this question.

The only plausible argument in defense of current arrangements is that the advantages associated with marriage are not intended as a state subsidy for heterosexuality, they are intended as a subsidy for childrearing. The advantages that flow from marriage, according to this view, are actually targeted at children. The

married couple represents only the mechanism for delivering these benefits to the child. Thus one can make a plausible case that, insofar as homosexual unions are childless, same-sex partners are not entitled to these benefits. But even setting aside the case of homosexual couples who do have children, the argument is weak. There was a time when the family as an institution had one specific function: reproduction. Yet the sexual revolution, and in particular, the development of safe effective birth control, the entry of women into the workforce, and the widespread availability of divorce, have driven a wedge between the institution of marriage and the goal of child-rearing. The state has chosen to remain neutral with respect to these choices. But as a result, many heterosexuals decide to marry in pursuit of goal and projects that are fundamentally no different from those pursued by homosexuals. Thus existing arrangements fail to exhibit neutrality toward homosexuals.

What to do? The most obvious solution is for the state simply to get out of the marriage business. The current predicament stems from the fact that marriage is both a sacrament and a legal institution. If constraints that have traditionally governed the sacrament are allowed to determine the character of the legal institution, then neutrality will almost certainly be violated. The solution adopted in Quebec, in which the state recognizes only "civil unions," while essentially handing "marriage" back to private religious organizations, does an admirable job of restoring neutrality.

3. *Health care*. If there is one area where the myth of shared values has been appealed to most often in this country, it is in debates over health care. As I have already mentioned, the values in question, even if they do exist, manifestly fail to justify the structure of the current system. In particular, they fail to explain why the government should exercise a monopoly in the health sector. After all, Canadians have vastly different preferences when it comes to care. As things stand currently, we each spend on average 10 per cent of our lifetime income on health care services. There are undoubtedly a large number of people who would like to spend more (and some who would spend less). Yet a universal public system imposes a "one-size fits all" package upon all citizens. The absence of a parallel private system, in which people with an above-average desire to consume health care can purchase supplementary services, imposes a tangible loss of

welfare upon this group. Thus the existing arrangement carries with it a substantial burden of proof. What is so important about the structure of the current system, that we feel entitled to deny people the freedom to engage in such private transactions?

As I have already indicated, I do not believe that an appeal to shared values is sufficient to discharge this burden of proof. The fact that a majority of Canadians believe that health care should not be run like a business, or that health care should be distributed in accordance with need and not ability to pay, simply does not explain why we should prevent the emergence of a parallel private system. Furthermore, governments in Canada for the most part do not provide health care directly to their citizens. What they provide is health insurance. (Health care is delivered almost entirely by the private sector - either by individual, self-employed doctors, or by private non-profit hospitals.) Yet all insurance systems, regardless of whether they are private or public, distribute goods in accordance with need, not ability to pay. Car insurance provides new cars to people who "need" them, i.e. those who just totaled their old ones. Fire insurance provides new houses to people whose old ones burned down. But in neither case is state intervention necessary. Thus it does not help the case for *public* of health care to appeal to "values" like distribution according to need.

The reason that the state provides health insurance in Canada therefore has very little to do with our values. It has to do with our principles: first and foremost, out commitment to efficiency. Markets for private health insurance are subject to extremely severe information asymmetries. This leads to serious adverse selection problems (insurers attract bad risks, forcing firms to refuse insurance to certain groups, and institute costly underwriting practices for others), and moral hazard (cost control is difficult, because it is very expensive for insurers to determine whether claims that they receive are justified). Both of these problems generate enormous transaction costs at best, complete market failure at worst. The Canadian "single-payer" system eliminates the adverse selection problem in one fell swoop, by creating a single mandatory universal plan. It also minimizes moral hazard, by centralizing negotiations over fee structures, and eliminating the collective action problem in enforcement. Thus the reason that government provides health insurance is primarily that markets fail to do so efficiently.

The only way to understand the rationale for a state *monopoly* in the health care sector is also, I would argue, to look at its efficiency properties. The efficiency gains that justify the public-sector role arise primarily through the elimination of an adverse selection problem in private markets. In other words, it is the mandatory pooling of the entire population into one insurance scheme that generates the efficiency gain. Thus the rationale for government monopoly is precisely that it prevents "cream skimming" among private insurers - which is to say, it prevents the state from becoming itself the victim of an adverse selection problem. Two-tier systems are objectionable, therefore, only insofar as they undermine the integrity of the public *insurance mechanism*. For example, the problem with medical savings accounts is not that they would permit the rich to purchase a superior quality of care; the problem is that they eliminate or scale back the insurance mechanism that is at the core of the present system. A number of other proposals would allow perverse forms of cross-subsidization to emerge between the public system and the private sector.

Unfortunately, the suggestion that the structure of the current system is a reflection of our values makes it all but impossible to state clearly what is wrong with these proposals. Furthermore, it makes it impossible to distinguish between forms of privatization that are genuinely objectionable, and those that simply extend the logic of the purchaser/provider split that is already at the core of the present system. This creates an ideological rigidity in the public debate that is, ultimately, a threat to the ongoing viability of the system.

7. Conclusion

I will not belabour the point any further. I would like to conclude simply by noting explicitly something that I have tried to demonstrate implicitly throughout this presentation. Rejecting shared values does not mean rejecting a commitment to the public good. The state need not retreat into a role of passive observer, or act merely as the custodian of individual rights. The state may take an active role in society. The only constraint is that, when it does act, it must do so with the recognition that there is no one single thing that constitutes "the common good" in a pluralistic society. Promoting the public good means using collective action to

promote what each individual regards as good by his or her own lights. It means creating win-win outcomes, under conditions of freedom and equality, but without trying to specify what should count as winning and what should count as losing.

Of course, most shared values theorists are not interested in imposing one particular conception of the good upon their fellow citizens. When pressed to specify what they mean by values, what they provide are either moral platitudes, or else redescriptions of liberal political principles. So does it matter really whether we call these values or principles? I think it does matter. The terminological confusion obscures many of the most important features of our political institutions. In this context, it is useful to recall the contrast between Singapore's Five Shared Values and Canada's Charter of Rights and Freedoms. It is impossible to articulate clearly the difference between these two documents, as long as we insist upon describing anything vaguely desirable as a value.

Finally, I cannot resist drawing attention to a great irony in the current popularity of shared-values talk. The emphasis on values obscures what is, in essence, the greatest achievement of our society. Canada has succeeded in creating an extraordinarily well-integrated multicultural society, with a humane welfare state, along with a civil society strongly governed by norms of decency and mutual respect, and it has done so in the absence of either shared values or a homogenous background culture. It is precisely the ability of our social institutions to foster mutually beneficial co-operation *in the absence of shared values* that constitutes their peculiar genius. It is also what underlies our greatest historical achievements as a nation.

JOHN L. MANION CONFERENCE SERIES

All publications are supplied free of charge unless otherwise indicated. Please use the order form on the last page. The publications marked with an asterisk (*) are available on CCMD web site at http://www.ccmd-ccg.gc.ca.

Code	Title	Author(s)	Date Published
The John L. Manion Lectures			
P118B*	Manion 2003: The Myth of Shared Values in Canada	Joseph Heath	2003
P111B*	Manion 2002: Challenges for the South African Public Service in the Context of the New African Initiative	Hon. Geraldine Fraser-Moleketi	2002
P102B*	Manion 2001: A New Management for a State: Liberal, Social, and Republican	Luiz Carlos Bresser-Pereira	2001
P93B*	Manion 2000: Seattle - The Lessons for Future Governance	Pierre S. Pettigrew	2000
P80B	Manion 1998: Administrative Morality	James Q. Wilson	1998
P77B	Manion 1997: The Essence of Public Service	Peter Hennessy	1997
P66B*	Manion 1996: The Decline of Civil Society: How Come? So What?	Robert D. Putnam	1996
P56B	Manion 1995: Managing Change: Going Around in Circles... but in the Right Direction	Pierre De Celles	1995
P36B	Manion 1994: Globalization, Government and Competitiveness	Nancy J. Adler	1994
P20B*	Manion 1993: Partners in the Management of Canada: The Changing Roles of Government and the Public Service	Marcel Massé	1993
P11E	Manion 1992: Post-Modern Government	Richard D. French	1992
P2B out of stock	Manion 1991: Public Management: Emblem of Reform for the Canadian Public Service	J.E. Hodgetts	1991

ORDER FORM

Copies of publications may be obtained from:

Research and University Relations
Canadian Centre for Management Development
373 Sussex Drive, Room B-404
Ottawa, Ontario
K1N 6Z2

Telephone No.: (613) 947-3682
Fax No.: (613) 992-1736
Email: Publications@ccmd-ccg.gc.ca

CODE	Quantity	CODE	Quantity

Name and Address

_____

_____

_____

Telephone No.

_____

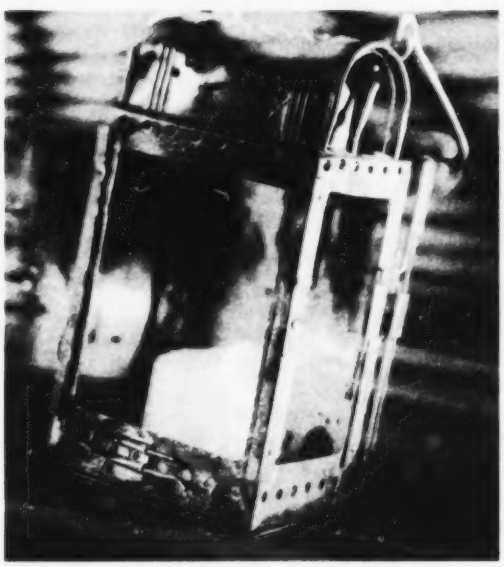
_____

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2003

LE MYTHE DES VALEURS COMMUNES AU CANADA

Joseph Heath



Ottawa (Ontario)
Le 15 mai 2003

Canada

CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2003

LE MYTHE DES VALEURS COMMUNES AU CANADA

Joseph Heath

Ottawa (Ontario)
Le 15 mai 2003

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires
supplémentaires, veuillez communiquer avec le
groupe de la Recherche et relations universitaires
du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion, 2003

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Heath, Joseph, 1967-

Le mythe des valeurs communes au Canada

(La conférence John L. Manion)
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : The myth of shared values in Canada.
Comprend des références bibliographiques.
Publ. aussi sur l'Internet
ISBN 0-662-67467-7
No de cat. SC91-4/2003

1. Valeurs sociales - Canada.
2. Canada - Politique sociale.
3. Canada - Conditions sociales, 1991-
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre : The myth of shared values in Canada.
IV. Coll.

FC95.H42 2003 361.6'1'0971 C2003-980214-4F

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

Le Centre canadien de gestion (CCG) organise chaque année les conférences John L. Manion. Ces expériences d'apprentissage rassemblent des leaders de la fonction publique et des personnes du monde de l'enseignement qui s'intéressent aux questions de gestion publique et de gestion comparative contemporaines. Ces conférences ont ainsi été nommées en l'honneur du premier directeur du CCG, M. John L. Manion.

Au cours de mon mandat de présidente du CCG, les conférenciers ont traité d'importantes questions de gestion publique et de politique publique qui affectent les rôles et les responsabilités professionnelles des fonctionnaires. Le CCG a invité des conférenciers issus de différents milieux, professions et idéologies. On les a encouragés à contester les idées reçues, à se tourner résolument vers l'avenir et à élargir les horizons des fonctionnaires fédéraux.

Environ 300 fonctionnaires fédéraux ont assisté à la conférence John L. Manion 2003 donnée par le professeur Joseph Heath, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en éthique et en économie politique à l'Université de Montréal. Sa conférence était intitulée *Le mythe des valeurs communes au Canada*.

La question des valeurs communes est un sujet d'une actualité très brûlante et fait actuellement l'objet d'un grand débat au Canada. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fait la promotion des valeurs canadiennes partout dans le monde; le rapport Romanow, *Guidé par nos valeurs; l'avenir des soins de santé au Canada*, affirme que le Canada est bâti d'après un ensemble de valeurs fondamentales communes à tous les Canadiens; et de nombreux politiciens laissent entendre qu'il existe un ensemble de valeurs communes parmi les Canadiens. Parmi ces valeurs canadiennes « communes », on retrouve la démocratie, le respect universel des droits de la personne, l'équité, la diversité et la solidarité. Il est de plus en plus fréquent que l'on fasse référence aux valeurs canadiennes ou à un

ensemble de valeurs communes à tous les Canadiens dans les médias et dans les secteurs privé et public.

Mais est-ce nécessairement le cas? Les Canadiens ont-ils vraiment un ensemble de valeurs qui leur sont communes? Telle est la question traitée par le professeur Heath qui a débuté sa conférence en explorant l'histoire et la définition de valeurs en philosophie et en sciences humaines. Partant de ces valeurs, le professeur Heath s'est penché sur la notion de valeurs communes et son utilisation abusive au Canada, ce qui a donné lieu à une pluralité de valeurs ou « pluralisme des valeurs » selon la définition du philosophe John Rawls. Le professeur Heath a soutenu que le fait que tant de valeurs soient en cause faisait en sorte que celles-ci devenaient vagues et manquaient de contenu. Si c'est véritablement le cas, à quoi les décideurs du Canada devraient-ils avoir recours pour formuler les politiques gouvernementales? Le professeur Heath préconise le recours à la neutralité et aux principes, ce qui mènera à la neutralité libérale. Des principes tels que l'efficience, l'égalité, l'autonomie et la non-violence jouissent de l'appui d'un grand nombre de Canadiens, y compris des défenseurs des valeurs communes. D'après le professeur Heath, la neutralité libérale ne signifie pas que les gestes posés par l'État soient neutres mais bien que les actions du Canada ne devraient pas être fondées sur un ensemble de valeurs qui sont contestées. Les mesures adoptées par le Canada devraient plutôt être dictées par la notion de neutralité et un ensemble de principes qui y sont rattachés.

La thèse avancée par le professeur Heath et sa critique à l'égard de la façon dont les politiques gouvernementales sont établies a suscité bien des débats et des réflexions à savoir si le recours au modèle des « valeurs communes » justifiait une évaluation et une réflexion critique. La création d'un tel débat est l'un des principaux objectifs des conférences John L. Manion. Je suis reconnaissante envers le professeur Heath d'avoir permis le lancement de ce débat.

LE MYTHE DES VALEURS COMMUNES AU CANADA

Présentation de M. Joseph Heath lors de la Conférence John L. Manion 2003 tenue le 15 mai 2003 par le Centre canadien de gestion. M. Heath est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en éthique et économie politique, à l'Université de Montréal.

Dans les milieux de la philosophie, un vif débat a présentement cours concernant le statut de ce que nous appelons la « psychologie populaire ». Ce terme renvoie à la théorie psychologique que les gens utilisent, dans les contextes de tous les jours, pour interpréter ce que disent et font les autres. Nous supposons tous, de façon générale, que les gens ont des désirs qu'ils veulent satisfaire, des plans qu'ils échafaudent, des croyances concernant la meilleure façon d'atteindre leurs buts, et ainsi de suite. Dans chacune de ces assertions, il y a une théorie psychologique de base implicite. La raison pour laquelle nous avons besoin d'une telle théorie va de soi. Les facteurs qui entrent dans la détermination du comportement humain sont extrêmement complexes et, pour la majeure partie, dissimulés à la vue. Nous avons donc besoin d'un modèle de la façon dont les gens se comportent en général, et de quelle sorte d'états psychologiques informent ce comportement, pour être capables de prédire leurs actions ou d'y répondre.

Il n'y a rien de mal à cette théorie, en autant qu'elle nous aide à vaquer à nos affaires avec un minimum de tracas. Les problèmes surgissent seulement lorsque nous commençons à prendre les choses trop au sérieux. La raison est que la psychologie populaire, interprétée littéralement, est une fausse théorie. Pour ne prendre qu'un exemple, si nous supposons que les gens ont réellement dans la tête une collection de choses appelées « croyances » – comme les états du cerveau — cela nous mène rapidement à l'incohérence. L'immense majorité des gens, sans aucun doute, croient que, dans la nature, les orignaux ne portent pas d'imperméables. Et pourtant très peu de gens auraient en réalité une telle croyance dans le cerveau avant de lire la phrase qui précède, simplement parce que cette idée ne leur est jamais venue à l'esprit. Donc en quel sens peut-on dire qu'ils l'ont cru?

Loin de moi l'intention d'entrer dans ces débats. J'en fais mention seulement comme façon d'introduire la suggestion que la psychologie populaire a une théorie sœur qui a suscité beaucoup moins d'attention. Je l'appelle la « sociologie populaire ». Tout comme nous vaquons aux affaires de notre vie avec une théorie plus ou moins implicite sur la façon dont les gens sont constitués dans leurs circuits, nous nous engageons dans des interactions sociales avec une théorie plus ou moins implicite de la façon dont fonctionne la société. Là encore, la raison pour laquelle on a besoin d'une théorie dans ce rayon s'impose assez bien d'elle-même à l'esprit. Il y a quelque chose de tout à fait mystérieux concernant la façon dont les sociétés fonctionnent – la façon dont parfois elles se tiennent, parfois elles tombent en pièces, parfois elles sont stables, parfois elles subissent des changements radicaux, etc. Ainsi nous posons le principe d'un ensemble de facteurs explicatifs : institutions, traditions, valeurs, classes, marchés, intérêts et ainsi de suite, comme cadre de compréhension de cette dynamique. Voilà notre « sociologie populaire ».

Là encore, il n'y a rien de mal à cette théorie lorsqu'elle sert de guide grossier pour interpréter les événements politiques et les changements sociaux. Si, toutefois, nous avons l'intention d'utiliser des éléments spécifiques de celle-ci comme un ensemble d'hypothèses de fond dans l'élaboration d'une politique publique, nous serions bien avisés de nous assurer qu'elle est correcte. Notre compréhension de sens commun de la façon dont la société fonctionne ne devrait bénéficier d'aucune présomption spéciale de vérité, pas plus que notre compréhension de sens commun de la psychologie humaine.

Je mentionne cela parce qu'il y a un élément central de notre sociologie populaire de tous les jours qui, tout récemment, a commencé à exercer une influence considérable sur la pensée dans le domaine de la politique publique. C'est également une idée qui, après un examen d'un moment, se révèle fausse. L'idée, dans son expression simple, est que les sociétés sont tenues ensemble par des valeurs communes. En termes plus techniques, ce que l'on prétend c'est que l'intégration sociale est atteinte au moyen d'un consensus sur les valeurs. Lorsqu'on parle avec peu de rigueur, il n'y a rien de mal à une telle assertion. Et il n'y a pas de raison qui interdise aux politiciens en campagne électorale de

faire appel aux « valeurs communes » qui relient les Canadiens les uns aux autres. Mais nous ne devrions pas laisser cette sorte de discours nous induire faussement à penser que les citoyens du Canada – ou d'aucune autre société démocratique libérale – partagent réellement des valeurs communes. Une telle supposition non seulement va à l'encontre de tout ce que nous savons du caractère pluraliste de notre pays, mais elle est aussi en tension avec certains des principes de base qui régissent nos institutions publiques, dont l'engagement à respecter les droits des personnes n'est pas le moindre.

Dans cette présentation, j'aimerais explorer les origines et les conséquences du mythe des valeurs communes. J'allègue que cette idée, lorsqu'elle est formulée en termes concrets, est sujette à une réfutation empirique écrasante. Lorsqu'elle est formulée de façon plus abstraite, elle devient irréfutable, mais également extrêmement inefficace. La structure institutionnelle de base des sociétés démocratiques libérales a été conçue avec l'intention spécifique d'offrir un cadre au sein duquel les citoyens pourraient s'engager dans une coopération mutuellement *bénéfique malgré des mésententes fondamentales sur des questions de valeurs*. Autrement dit, les principes directeurs de nos institutions politiques sont fournis, non pas par quelque ensemble de valeurs communes, mais plutôt par l'objectif visant à donner un cadre qui sera neutre par rapport aux questions discutables de valeur. J'essaierai de montrer avec quelques exemples que penser la politique publique en termes de neutralité plutôt que de valeurs communes, non seulement suit de plus près la logique actuelle de nos institutions politiques, mais également nous sert de guide plus utile lorsqu'on en vient à démêler les questions concrètes de politiques.

1. Les origines du mythe

J'aimerais commencer en disant quelques mots des origines du mythe des valeurs communes. L'ère moderne, comme nous le savons tous, est caractérisée par un niveau sans précédent de changement politique, économique et social. Avant le 16e siècle, il y avait une forte tendance chez les penseurs européens à considérer l'ordre social comme quelque chose d'intemporel et d'immuable – non seulement faisant partie du plan divin, mais aussi imposé par la volonté divine. Les penseurs modernes, par

ailleurs (et pour des raisons évidentes), ont été beaucoup plus impressionnés par le degré d'instabilité que pouvait avoir l'ordre social. Sous-jacente à cette instabilité, on trouve la caractéristique des êtres humains qu'Immanuel Kant appelait comme notre « sociabilité insociable ». Nous sommes intensément des animaux sociaux, qui dépendons lourdement d'une coopération les uns avec les autres pour nous procurer même les plus rudimentaires des nécessités de la vie. Et pourtant, étant donné que nous sommes tellement dépendants les uns des autres, nous avons également de remarquables difficultés à nous entendre. Un certain degré de maussaderie semble être endémique à toute forme d'association humaine : la religion engendre des schismatiques et des hérétiques, l'État engendre des sécessionnistes et des dissidents, même les familles produisent des moutons noirs et des divorcés.

Il existe une tradition de longue date en philosophie politique, qui remonte au moins à la *République* de Platon, qui compare la société humaine à une ruche d'abeilles ou une fourmilière. Or, si on peut voir chez les abeilles et les fourmis des systèmes de coopération qui sont comparables en complexité à ceux qu'on trouve chez les humains, on n'a jamais vu des ruches d'abeilles ou des fourmilières se dissoudre dans l'anarchie ou la guerre civile. Il y a quelque chose de mystérieux concernant l'ordre social chez les êtres humains, quelque chose qui rend celui-ci plus un aboutissement et moins une structure innée. D'où la problématique centrale de la théorie sociale : quelle est la « colle » qui fait tenir ensemble les sociétés humaines et qui parfois échoue à le faire?[1]

Bien sûr, il y a toujours eu des penseurs qui étaient prêts à nier qu'une telle colle était nécessaire. À la fin du 19e siècle particulièrement, l'influence des modes de penser de l'économie avait popularisé l'idée que l'intérêt égoïste débridé, lorsqu'il était réconcilié à travers la main invisible du marché, serait suffisant pour garantir à la fois l'ordre et la prospérité. Le plus remarquable à cet égard était la théorie de « l'ordre spontané » décrit par Herbert Spencer et élaboré par Friedrich von Hayek. Selon cette pensée, étant donné un ensemble de base de droits à la propriété et à la liberté personnelle, on pourrait s'attendre à ce que les gens

[1] Pour discussion générale, voir Jon Elster, *The Cement of Society* (Cambridge : Cambridge University Press, 1989).

établissent leur propre ensemble stable de relations coopératives, sans guide extérieur. Mais le problème de cette théorie, c'est que, en tant qu'explication de l'ordre social, elle esquive toutes les questions importantes. Étant donné un ensemble de droits, l'ordre peut être possible. Mais comment acquérons-nous ces droits ou, ce qui est plus important, comment persuadons-nous les gens de respecter les droits des autres? L'intérêt personnel seul est manifestement insuffisant, étant donné les incitations individuelles qui existent d'avoir recours à l'usage de la force ou de la fraude. Ainsi la question réapparaît : quelle est la colle qui fait tenir la société en un seul bloc?

La réponse qui a acquis une popularité de plus en plus grande au début du 20e siècle prend comme point de départ l'observation qu'une des composantes clés de l'état ordonné des interactions sociales est notre volonté de respecter un ensemble de règles de conduite communes, même dans les cas où ces règles imposent un certain désavantage ou préjudice personnel. La question est alors de savoir comment une société peut réussir à motiver les gens à agir d'une façon qui est contraire à leurs intérêts personnels étroits. Si chacun s'assoyait et faisait une analyse coûts-bénéfices avant de décider s'il devait poursuivre une vie de crime, la conséquence serait un effondrement de l'ordre social. Les taux réels d'appréhensions et de punition sont simplement trop faibles pour servir de mécanisme de dissuasion efficace. Ce sur quoi nous nous fions, comme société, c'est simplement la volonté de la vaste majorité de la population de « jouer le jeu » avec les règles, peu importe le fait que chacun puisse dériver un quelconque bénéfice du crime ou de la déviance.

Donc, comment expliquons-nous la dimension volontaire de l'ordre social? La percée théorique essentielle est venue de la suggestion à l'effet que le système des sanctions externes n'avait pas besoin de fournir une dissuasion complète simplement parce que la très grande majorité des individus aura *déjà internalisé ces sanctions par le truchement d'un processus de socialisation*. Pour comprendre l'ordre social, selon ce point de vue, il suffit seulement d'examiner le processus par lequel les enfants sont transformés en adultes. Bien sûr, la socialisation n'est pas qu'une simple question de conditionnement. Contrairement au chien de Pavlov, les dispositions que les enfants acquièrent par la socialisation ont tendance à être extrêmement généralisées et symboliquement

structurées. Ainsi on a conclu que ce que les gens acquièrent à travers la socialisation de la petite enfance n'est pas un ensemble de réponses conditionnées, mais plutôt une *structure de personnalité* qui leur donne une participation dans la préservation et la reproduction d'un certain ordre social. Ils consentent à respecter cet ordre, et même à le défendre à un coût personnel élevé, parce que certains éléments de leur identité personnelle sont rattachés à sa stabilité.

On peut trouver des versions anciennes de cette théorie implicites dans les travaux de Sigmund Freud, chez les psychologues, et d'Émile Durkheim, chez les sociologues. Mais la grande synthèse des deux traditions a été réalisée au début du 20e siècle par le sociologue américain Talcott Parsons.[2] Parsons qui commença à utiliser le terme *valeur* pour décrire les éléments de la structure de personnalité qui sont, d'une part, essentiels à l'identité personnelle de l'agent, mais, d'autre part, fonctionnels pour la reproduction des institutions sociales. Du point de vue de Parsons, chaque institution sociale est associée à certains ensembles de valeurs. L'intégration sociale est accomplie lorsque des agents internalisent ces valeurs, puisque c'est ce processus d'internalisation qui leur donne l'incitation à remplir les obligations que l'institution impose sur eux. Ainsi une culture, du point de vue de Parsons, est essentiellement un ensemble de valeurs communes. Ces valeurs communes sont reproduites d'une génération à l'autre en devenant, selon la phrase classique de Parsons, « institutionnalisées dans la société et internalisées dans la personnalité ».

Cette théorie n'est pas sans mérite. En fait, c'est à cause de ses vertus théoriques qu'elle est devenue le paradigme dominant dans les sciences sociales au cours des années 1950 et 60. De plus, toute une génération de théoriciens américains des sciences sociales, qui avaient étudié sous Parsons à Harvard, continuèrent à appliquer ce cadre à l'anthropologie, à la science politique et à la sociologie proprement dite. C'est à travers ces canaux que la théorie de Parsons s'est mérité un degré élevé d'acceptation, au point de devenir la pierre angulaire de notre « sociologie populaire ». C'est pourquoi, ces quelque 40 dernières années, nous avons commencé à rencontrer dans le discours populaire la

[1] Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, (New York : McGraw Hill, 1937), aussi Talcott Parsons, *Social Structure and Personality* (New York : Free Press, 1964).

suggestion que les « valeurs » sont la colle qui fait tenir la société en bloc. Bien sûr, il est important de se rappeler que, quels que soient ses mérites spécifiques, l'assertion que les sociétés sont intégrées à travers des valeurs communes est une *théorie* – une théorie qui a été inventée à un moment précis, et à un endroit précis, avec le but d'expliquer un phénomène très précis. Et comme toutes les théories, elle peut finir par s'avérer fausse.

Une des façons dont la théorie des valeurs communes fut appliquée avec le plus de zèle, c'est à l'État-nation. L'attrait premier semblait être qu'elle offrait une explication, non seulement de la façon dont l'intégration politique nationale est réalisée, mais également pourquoi les États et les empires multinationaux ont tendance à être instables, et pourquoi l'intégration politique mondiale reste problématique. Selon la théorie, les institutions politiques nationales enchâssent un ensemble de valeurs particulier qui sont communes à leurs citoyens. C'est précisément parce que les gens s'identifient à la collectivité nationale et aux valeurs qui la sous-tendent qu'il y a peu d'incitation pour l'intégration au-delà de l'État-nation. Le monde est donc divisé en États-nations souverains – ce qui reflète précisément l'absence de valeurs communes à l'échelle mondiale. Ainsi la théorie des valeurs communes explique pourquoi les frontières nationales ont tendance à coïncider avec les groupes culturels, et pourquoi il y a instabilité politique lorsque tel n'est pas le cas.

On peut voir cette théorie jouer un rôle puissant dans la façon dont les Canadiens pensent aux questions d'unité nationale. Par exemple, dans la quête éternelle de l'identité canadienne, il existe une présomption largement répandue que la découverte d'une telle identité dépend de l'identification d'un ensemble quelconque de valeurs appartenant en propre aux Canadiens. La pensée de fond est que, pour justifier notre existence en tant que nation séparée des États-Unis, il est essentiel que nos valeurs soient, d'une façon ou d'une autre, différentes de celles des Américains. L'image ici, à gros traits, représente un monde où différents groupes de personnes ont des valeurs différentes, ce qui fait qu'ils créent leurs propres États-nations de façon à protéger et promouvoir ces valeurs. Les valeurs communes sont ce qui leur donne une cohésion en tant que groupe, mais elles sont également ce qui fournit la justification pour leur souveraineté politique. Nous, en tant que Canadiens, avons besoin de notre

État, est-il alors suggéré, parce que nous avons notre ensemble de valeurs distinct. Si tel n'était pas le cas, nous n'aurions alors aucune raison de maintenir notre indépendance politique et nous pourrions aussi bien nous joindre aux États-Unis.

Il faut noter que cette ligne de raisonnement ne se confine pas aux nationalistes canadiens. Le mythe des valeurs communes domine également presque entièrement le mouvement souverainiste du Québec.[3] Chez les souverainistes, la suggestion veut que, parce que les Canadiens en tant que groupe manquent de valeurs communes, ce n'est pas une « vraie » nation et par conséquent elle n'a aucune revendication à l'allégeance de ses membres. Tout récemment l'ancien premier ministre du Québec, Bernard Landry, citait la forte opposition faite à l'attaque américaine contre l'Irak dans sa province comme la preuve que les valeurs des Québécois étaient fondamentalement différentes de celles des autres Canadiens. C'était la preuve, suggérait-il, que nous sommes deux nations différentes, et que nous devrions donc devenir deux États indépendants. Ici Landry répète le même point de vue que des générations de nationalistes canadiens ont colporté : que les nations se définissent par des valeurs communes, que l'État existe pour promouvoir ces valeurs, et que l'absence de valeurs communes crée une barrière à l'intégration sociale. Son désaccord avec les nationalistes canadiens est simplement empirique : il croit que nous avons deux ensembles de valeurs communes, plutôt qu'un seul.

J'aimerais disputer l'hypothèse qui sous-tend les prétentions des deux groupes. Les Canadiens n'ont pas de valeurs communes, et les Québécois non plus. Ni les citoyens d'aucune autre société démocratique libérale. C'est parce que les valeurs communes ne sont ni nécessaires, ni suffisantes pour l'intégration sociale. Non seulement l'idée que nous avons des valeurs communes est-elle un mythe, mais l'idée que nous *avons besoin* de valeurs communes l'est également. Dans ce qui suit, toutefois, je ne vais pas traiter de la question de l'identité nationale. Mon collègue de l'Université de Montréal, Wayne Norman, a déjà donné ce que je considère être une critique décisive du rôle que joue la théorie des

[3] Ceci est largement dû à l'influence du sociologue Fernand Dumont. Pour un aperçu d'ensemble du débat auquel il a donné naissance, particulièrement alors que le développement du multiculturalisme a rendu les valeurs communes plus problématiques, voir Geneviève Mathieu, *Qui est Québécois?* (Montréal : VLB Éditeur, 2001).

valeurs communes dans nos débats constitutionnels.[4] Ici, j'aimerais concentrer mon propos sur la politique publique et sur le rôle que cette théorie a joué dans la structuration de notre réflexion concernant le rôle approprié du gouvernement dans la société.

2. La quête évasive des valeurs

J'aimerais commencer mon argument contre la théorie des valeurs communes avec une petite observation, tirée de la discussion de Norman, qui jette un doute sur la suggestion voulant que des valeurs communes servent de base à l'intégration sociale dans notre pays. Si la théorie était juste, il faudrait dire qu'avant la Révolution tranquille il y avait d'importantes différences de valeurs entre le Québec et le reste du Canada. Même en mettant de côté le rôle de l'Église catholique, il ne serait pas déraisonnable de dire que les valeurs libérales avaient une emprise beaucoup plus ténue dans la culture publique du Québec qu'ailleurs au Canada. Contre cet arrière-plan, la Révolution tranquille était essentiellement un processus de modernisation. Résultat, le Québec et le reste du Canada se ressemblent maintenant beaucoup plus qu'il y a 50 ans. Le théoricien des valeurs communes se voit forcé d'admettre que les valeurs des Québécois et celles des autres Canadiens en sont venues à beaucoup plus se ressembler au cours de cette période.

Et même si la théorie des valeurs communes était juste, on pourrait s'attendre à ce que cette convergence des valeurs aurait accru le niveau d'intégration sociale. La Révolution tranquille s'est étendue sur plusieurs décennies de crise, un bref accès de violence politique intérieure, et une menace sécessionniste crédible et de longue durée à l'ordre politique. Ainsi, de plus en plus, les valeurs communes, loin de promouvoir l'intégration, semblent avoir eu l'effet opposé. Le Canada et le Québec sont loin d'être une exception à cet égard. Les processus de modernisation dans le monde entier ont eu tendance à générer un nationalisme (dans la mesure où certains théoriciens, comme Stéphane Dion, ont suggéré que c'est précisément la convergence dans les valeurs qui génère la menace à l'identité, et qui provoque ainsi la réaction nationaliste, alors que les gens s'efforcent de

[4] Wayne Norman, « The Ideology of Shared Values : A Myopic Vision of Unity in the Multi-Nation State, » dans Joseph Carens, dir. *Is Quebec Nationalism Just?* (Montreal : McGill-Queen's University Press, 1995).

s'accrocher aux quelques rares choses qui les font encore uniques dans un monde de plus en plus homogène[5]).

Je mentionne cela non pas parce je considère l'exemple décisif, mais simplement pour montrer que la théorie des valeurs communes ne s'impose pas d'évidence. Il y aurait beaucoup de travail à faire pour montrer que ces valeurs font la promotion de l'intégration. Cependant, il est difficile d'évaluer la théorie sans être plus précis concernant les hypothèses qui la sous-tendent. En particulier, nous devons énoncer plus clairement ce qu'est une valeur.

Les philosophes politiques utilisent le terme « valeur » pour renvoyer à une « conception du bien ». Une valeur spécifie non pas ce que nous désirons, mais plutôt ce que nous *devrions* désirer. Autrement dit, elle énonce ce que nous croyons être bon. Ainsi, une valeur sert de norme que nous utilisons pour évaluer nos propres plans et préférences. Par exemple, je peux avoir tendance à être impatient avec les gens, mais mon engagement envers certaines valeurs de civilité m'encourage à supplanter ces impulsions initiales, pour le motif que de me laisser pousser par elles n'est pas bon au bout du compte. Ces conceptions du bien sont intimement liées à notre identité personnelle – les valeurs auxquelles on souscrit pour essentiellement définir quelle sorte de personne on aimerait être.[6] C'est parce que je ne veux pas être une personne impatiente que j'essaie de mâter mes impulsions initiales. En ce sens, les valeurs sont ce qui guide toutes les décisions majeures que nous prenons dans la vie : combien de scolarité se donner, et de quel genre, de poursuivre une carrière et, le cas échéant, de quel genre, quel rôle attribuer à la famille, étendue et nucléaire, où vivre, comment passer notre temps libre, et ainsi de suite.

Et pourtant, si nous réfléchissons un moment sur cette définition de la valeur, il devrait être immédiatement clair que notre société

---

[5] Stéphane Dion, « Le nationalisme dans la convergence culturelle : le Québec contemporain et le paradoxe de Tocqueville, » dans Raymond Hudon et Réjean Pelletier, dir. *L'engagement intellectuel : Mélange en l'honneur de Léon Dion*, (Québec : Presses de l'Université Laval, 1991).

[6] Pour une expression puissante de ce point de vue, voir Charles Taylor, *Human Agency and Language* (Cambridge : Cambridge University Press, 1985). Selon le point de vue de Taylor, les valeurs servent de base à nos « évaluations fortes ».

est marquée par un énorme pluralisme de valeurs fondamentales. Particulièrement dans un pays multiculturel comme le Canada, il n'y a pas un modèle unique de la façon dont la vie devrait être vécue. Certains entrent sur le marché du travail dès qu'ils le peuvent, d'autres restent à l'école pendant des années. Certains ont des enfants à 18 ans, d'autres les ont à 40 ans. Certains aspirent à acheter un camp dans les bois et à « se retirer de tout », d'autres veulent faire de l'argent pour pouvoir donner à leurs enfants « tout ce qu'ils n'ont jamais eu eux-mêmes ». Certains passent des années dans des relations de droit commun ; d'autres adhèrent aux pratiques du mariage traditionnel. Certains valorisent une vie de service militaire ou dans la fonction publique, d'autres considèrent une telle vie comme une perte. Certains choisissent de respecter les normes sexuelles traditionnelles, d'autres choisissent de les réinventer, en accédant à des métiers qui sont dominés par le sexe opposé. Et la liste n'en finit plus.

Un des grands actifs de notre société, c'est précisément sa capacité non seulement de tolérer, mais même d'encourager de telles « expériences de vie »[7] si diversifiées. Il y a très peu de pays, dans l'histoire du monde, dans lesquels tant de gens se sont entendus pour ne pas être d'accord sur tant de choses. Mais, étant donné ce pluralisme, il serait un peu surprenant de découvrir qu'il y a quelques « valeurs communes » que ce soit à trouver chez les Canadiens. Par exemple, les valeurs de nombreuses personnes sont profondément rattachées à leurs convictions religieuses. Et pourtant le Canada, comme nous le savons tous, a été remarquablement tolérant du pluralisme religieux pendant pas mal plus d'un siècle. Nombre d'immigrants sont venus ici précisément pour éviter la persécution religieuse en Europe. Alors pourquoi nous attendrions-nous à trouver des valeurs communes, alors que nos institutions sociales encouragent précisément l'opposé?

C'est pourquoi la majorité des sociologues académiques ont maintenant abandonné la théorie des valeurs communes. Dans les années 1970, un sérieux contingent d'études sociologiques très accablantes furent produites, qui montraient que, loin de partager des valeurs essentielles, le public américain en particulier semblait être profondément divisé sur chaque enjeu de substance. En fait, même l'engagement envers les valeurs démocratiques de base n'était pas partagé par de larges segments de la population.[8]

[7] C'est l'énoncé rendu célèbre par John Stuart Mill, *On Liberty* (Indianapolis : Hackett, 1978).

Donc, s'il y avait des valeurs communes, personne ne semblait être capable de les trouver, ou de dire ce qu'elles étaient. Au Canada, la situation est passablement pareille. Dans ce qui suit, je vais en donner quelques exemples, bien que je devrais souligner qu'il ne s'agit là que d'exemples. Je crois que l'on pourrait trouver des désaccords de ce genre en tout temps, partout, dans toute société démocratique libérale.

L'environnement a toujours été un des principaux candidats au titre de « valeur commune » parmi les Canadiens. Le rapport du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, en 1991, qui a fait énormément pour populariser le discours des valeurs communes, identifiait « l'attachement à la beauté naturelle du Canada » comme une des sept « valeurs fondamentales » communes aux Canadiens.[9] Bien sûr, en lisant *Survival* de Margaret Atwood, en regardant une peinture du Groupe des Sept, et en découvrant le rôle que le paysage joue dans l'imagination artistique canadienne, on pourrait raisonnablement assumer que les Canadiens jouissent d'une relation spéciale avec la nature, et que la préservation de cette beauté naturelle pourrait constituer une valeur canadienne particulière. Mais malgré ce consensus d'élites, lorsque nous commençons à examiner les données de l'opinion publique, l'image nous ramène à la réalité.

On ne peut douter un instant que beaucoup de Canadiens font peu de cas de l'idée de la protection de l'environnement. Mais lorsqu'on en vient à l'idée de faire des sacrifices pour protéger la beauté naturelle du Canada, il se trouve qu'ils soient beaucoup moins enthousiastes. Lorsqu'on leur demande s'ils seraient « consentants à appuyer une augmentation des prix de façon à protéger la faune en déclin ou en péril de la pollution de l'air, des pluies acides, des déversements pétroliers et des pesticides », 48 pour cent des Canadiens disent non.[10] C'est là un chiffre plutôt extraordinaire. Plus récemment, lorsqu'on leur a demandé, concernant le Protocole de Kyoto, s'ils « consentiraient à une augmentation d'impôts si l'argent supplémentaire servait à réduire les émissions de gaz de serre et à ralentir le changement climatique, » 40 pour cent ont dit non.[11] Si attribuer une valeur à

[8] L'ouvrage classique ici, c'est celui de Michael Mann, « The social cohesion of liberal democracy, » *American Sociological Review*, 35, (1970) : 423-439.

[9] Keith Spicer, *Citizens' Forum on Canada's Future* (Ottawa : Supply and Services Canada, 1991), CP32-57/1991.

[10] « The Importance of Wildlife to Canadians, » *Canadian Social Trends* (Été 1995).

quelque chose veut dire consentir à faire un sacrifice au nom de cette chose, ces chiffres nous disent que presque la moitié de tous les Canadiens attribuent une valeur de zéro à l'environnement.

Le cas de l'environnement est tout à fait typique. Il y a un grand nombre d'enjeux qui touchent aux questions fondamentales de valeur et sur lesquelles les Canadiens sont profondément divisés. L'exemple le plus évident est celui de l'homosexualité. Dans un sondage de 2001, lorsqu'on demandait s'ils « approuvaient personnellement » l'homosexualité, 44 pour cent des Canadiens l'approuvaient, et 37 pour cent la désapprouvaient. Quant à « permettre le mariage des couples de gais et de lesbiennes », les Canadiens étaient beaucoup plus polarisés, alors que 29 pour cent l'appuyaient fortement et 34 pour cent s'y opposaient fortement (16 pour cent offrant un appui quelconque et 11 pour cent une désapprobation quelconque).[12] Les Canadiens sont aussi profondément divisés sur la sorte de pratiques sexuelles consensuelles qui devraient être permises, même chez les hétérosexuels. Par exemple, lorsqu'on a demandé si les clubs de sexe entre adultes consentants devraient être légalisés (ce qu'on appelle les « clubs de swingers »), 48 pour cent ont dit oui, 45 pour cent ont dit non.[13]

Il est important de souligner que la distribution de l'opinion révélée dans ces sondages est différente de la distribution qu'on trouve dans de nombreux autres pays. Les Canadiens, par exemple, expriment des niveaux plus élevés de tolérance que les Américains envers l'homosexualité. Mais cela ne s'additionne pas pour donner une sorte de « valeur commune » parmi les Canadiens; à vrai dire, la suggestion qu'elle obscurcit volontairement le fait indique que les Canadiens sont profondément divisés sur la question. (De plus, le simple fait que 5 ou 10 pour cent de plus de Canadiens répondent « oui »" dans un sondage d'opinions que les citoyens d'un quelconque autre pays ne montre pas que les Canadiens ont des valeurs

[11] « Public Attitudes Towards the Kyoto Protocol, » Ekos Research Group (10 juin 2002), http://www.ekos.com/admin/articles/10June02KyotoProt.pdf.

[12] « Most Canadians Favour Gay Marriage; Approval of Homosexuality Continues to Increase, » Environics Research Group, (10 mai 2001), http://erg.environics.net/news/default.asp?alD=432.

[13] « Freedom, Cherished but not Unfettered, » Compass Poll (2 déc. 2002). http://www.queensu.ca/cora/polls/.

communes. Cela veut seulement dire qu'un plus grand nombre de personnes sont de cette opinion.)

Comme nous le savons tous, le Canada est une société multiculturelle, et elle accepte présentement un flux d'immigrants qui est, par habitant, beaucoup plus élevé que celui de l'autre douzaine de pays dans le monde qui sont présentement ouverts à l'immigration. Le seul fait que nous laissions entrer des immigrants au pays est relativement unique; le fait que nous les admettions en nombre si élevé, pourrait-on penser, est le reflet d'une valeur propre aux Canadiens. Mais, comme nous le savons, l'immigration est une question extrêmement fractionnelle, et l'appui accordé à la politique d'immigration est faible. Même les normes les plus fondamentales d'impartialité et d'équité dans le système ne jouissent pas d'un appui populaire très large. Par exemple, en novembre 2002, 44 pour cent des Canadiens interrogés dans un sondage étaient favorables à une restriction de l'immigration provenant des pays musulmans (alors que 42 pour cent s'y opposaient).[14]

En fait, le récent *Rapport sur l'avenir des soins de santé au Canada* de Roy Romanow s'est très lourdement appuyé sur le discours des valeurs communes, avec sa suggestion qu'il « construisait sur les valeurs ».[15] Mais s'il y a des valeurs sous-tendant l'approche canadienne envers les soins de santé, il n'y a certainement pas de *consensus* sur les valeurs. Bien qu'il n'y ait pas de doute que le système des soins de santé au Canada soit une des principales différences *institutionnelles* entre nous-mêmes et les États-Unis, cela ne veut pas dire qu'il y ait un seul ensemble de valeurs que le système reflète. Par exemple, si le système public de soins de santé est souvent décrit comme une manifestation d'un engagement envers l'égalité et l'équité entre les Canadiens, seulement 44 pour cent des Canadiens considèrent qu'il est plus important de maximiser la qualité des services fournis.[16]

---

[14] Sondage effectué par Strategic Counsel pour le magazine Maclean, Global TV et le Ottawa Citizen en novembre 2002.

[15] La Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, *Building on Values : The Future of Health Care in Canada*, (Ottawa : Government of Canada : 2002). CP32-85/2002E-IN.

[16] « The Romanow Report on Health Care, » Ekos Research Group, (6 déc. 2002), http://www.ekos.com/admin/articles/6dec2002Romanow.pdf.

Ce sont tous là des exemples de ce que le philosophe John Rawls décrivait comme « le fait du pluralisme ». Notre société est marquée par un ensemble de mésententes fondamentales concernant la nature de la bonne vie. La question est de savoir si nous devrions trouver cela surprenant ou indésirable. Rawls prétend que non. Dans des conditions de liberté et d'égalité, l'exercice du jugement humain et de la créativité tend à produire plus, et non pas moins, de désaccord sur la nature de la bonne vie.[17] La liberté encourage l'expérimentation, et l'expérimentation, à son tour, produit la diversité. Ainsi le pluralisme des valeurs fondamentales qui existent dans notre société n'est pas une conséquence des erreurs qu'auraient pu commettre quelques personnes, que d'autres pourraient espérer corriger. Le pluralisme des valeurs est pour la plus grande partie le produit d'un désaccord raisonnable parmi des citoyens également informés et intelligents. Et comme ce pluralisme des valeurs fondamentales est *promu* par les institutions politiques démocratiques libérales, nous ne devrions pas nous attendre à ce qu'il disparaisse à brève échéance. Le pluralisme des valeurs n'est pas une condition passagère, mais un élément permanent des sociétés démocratiques modernes.

3. Le refuge dans l'abstraction

Face à une telle preuve du pluralisme des valeurs, la réaction standard chez les théoriciens des valeurs communes a été de se réfugier dans l'abstraction. Au lieu de définir les valeurs en termes de biens concrets auxquels les gens sont attachés, on introduit un ensemble de valeurs qui sont suffisamment générales pour être partagées par tous. Ainsi les valeurs se trouvent définies en termes d'idées extrêmement abstraites comme « la diversité », « la collectivité », « la démocratie » ou « le dialogue ».[18] Les valeurs qui émergent d'un tel processus de redescription seront tellement abstraites que presque n'importe quoi peut être classifié comme un engagement envers elles, ce qui fait que, certainement, tous les Canadiens vont se retrouver à les partager. Bien sûr, ainsi en ira-t-il des citoyens de chacune des sociétés démocratiques (qui pourrait s'opposer au « dialogue » ou à la « collectivité »? En

[17] Pour paraphraser les remarques de John Rawl dans *Political Liberalism* (New York : Columbia University Press, 1993), p. xvi.

[18] On peut trouver un exemple particulièrement clair de cela dans le rapport Spicer de 1991, *Citizens' Forum on Canada Future*, pp. 34-45.

fait, si on définit les valeurs de façon si large qu'on masque les désaccords absolument fondamentaux qui existent, par exemple, sur le sujet du mariage entre personnes du même sexe, il s'avérera alors probablement que tout le monde sur la planète a les mêmes valeurs. Nous devons donc perdre le sens que celles-ci sont, d'une façon ou d'une autre, des valeurs propres aux Canadiens, mais nous réussissons à rescaper l'idée que les Canadiens ont des valeurs communes. Si on veut bien accepter cela, alors il n'y a rien *d'intrinsèquement* mal avec le tour de passe-passe verbal qui sert à produire le consensus.

Les vrais problèmes apparaissent seulement si nous manquons de remarquer que, pour justifier un ensemble de valeurs qui sont communes, celles-ci doivent être formulées à un niveau si élevé d'abstraction qu'elles deviennent entièrement dépourvues de substance. Nous disons que les Canadiens « sont unis dans leur désir de changement », tout en négligeant de mentionner que les changements que les gens désirent sont tous différents et incompatibles. Ou nous disons que les Canadiens accordent de la valeur à la « liberté » et au « choix » tout en ignorant le fait que les choix qu'ils font, lorsqu'on leur accorde cette liberté, sont tous complètement différents. Résultat, le discours des valeurs communes crée l'illusion d'un consensus là où, en fait, il n'y en a pas. Cette situation peut causer des problèmes. D'abord, elle court le risque de réduire le discours des valeurs communes à une pure rhétorique. Les valeurs supposées sont si abstraites qu'elles peuvent servir à justifier à peu près n'importe quoi. Ainsi nous perdons tout sens que les politiques devraient être *guidées* par des valeurs. Le second problème est que le discours sur les valeurs descend facilement dans le principe de la majorité. Comme le consensus sur les valeurs est impossible, en pratique les « valeurs communes » en viennent à signifier « la préférence de la majorité ». Là encore il y a de très graves problèmes associés à permettre à la préférence de la majorité de dicter les politiques. Enfin, la théorie des valeurs communes crée une sorte particulière d'inarticulation lorsqu'on en vient au vrai caractère de nos institutions politiques. Malgré qu'il ait été inventé il y a seulement 50 ans, le discours des valeurs communes commence à éclipser le vocabulaire indigène de nos propres traditions constitutionnelles et juridiques, qui remontent à plus de 400 ans. Il en résulte un malheureux état d'amnésie historique.

1. *L'inutilité*. Le premier problème qui entache la stratégie de l'abstraction est, qu'au bout du compte, les valeurs communes qui sont supposées chez les Canadiens sont si abstraites qu'elles ne peuvent plus servir de guides utiles sur aucune question particulière en matière de politiques. Par exemple, les Canadiens disent être engagés à la « diversité ». Considérez maintenant une question litigieuse comme le choix des écoles. Les groupes communautaires devraient-ils être capables de créer des écoles à charte au sein du système d'écoles publiques, pour créer des milieux d'enseignement qui sont plus précisément adaptés à leurs spécifications? Ou devrions-nous établir un système de bons, et privatiser entièrement le système de l'éducation, de sorte que les parents puissent choisir pour leurs enfants l'école qui réponde le mieux à leurs besoins? D'un côté, la « diversité » semble favoriser les écoles à charte et un système à bons, sous le prétexte qu'il maximiserait le choix des écoles. Au lieu d'un seul système d'éducation homogène, les groupes communautaires seraient capables de se mettre ensemble pour créer des écoles qui refléteraient leurs traditions culturelles particulières et leurs convictions religieuses propres. Pourtant nous savons aussi que les groupes religieux les plus étroits d'esprit profiteraient de tout mouvement dans cette direction avec le plus grand enthousiasme. Ce choix servirait les intérêts des parents dont le désir premier est de protéger leurs enfants de l'exposition aux modes de vie qui sont différents des leurs. Autrement dit, l'effet net du choix de l'école serait de limiter dans quelle mesure les élèves sont exposés à d'autres cultures et d'autres opinions. Ainsi l'enseignement public universel semblerait être le véhicule le plus efficace pour faire la promotion de la « diversité », puisqu'il réunit réellement sous un même toit des gens de toutes les cultures et de religions différentes.

Alors, comment décidons-nous? Cela reste à voir. Ce dont on peut être certain, toutefois, c'est que le discours des valeurs communes comme la « diversité » ne contribue absolument rien à la discussion. La valeur est si abstraite que les deux parties peuvent y faire appel dans le débat. Ainsi elle ne présente pas de traction dans le vrai monde.

Comme autre exemple de cela, considérons le *Rapport sur l'avenir des soins de santé au Canada*, de Romanow. Malgré la prétention que le rapport se construit sur les valeurs, il n'est pas clair de

quelle façon aucune des prescriptions de politiques découle de ces valeurs. Par exemple, le rapport prétend d'abord que « les Canadiens considèrent que l'égalité d'accès, en temps opportun, aux services de soins de santé médicalement nécessaires sur la base du besoin est un droit que confère la citoyenneté canadienne et non un privilège dû au statut ou à la richesse ».[19] Cette « valeur de base » est ensuite utilisée comme motif pour rejeter un système de soins de santé à « deux vitesses » (dans lequel les gens auraient la capacité d'acheter des soins supplémentaires dans un système privé parallèle).[20] Mais le raisonnement ne tient tout simplement pas. Notez que les Canadiens considèrent un accès en temps opportun à la protection de la police, dans les cas où ils sont victimes de voies de fait criminelles, comme un droit de la citoyenneté, et non un privilège conféré par le statut ou la richesse. Mais personne n'a jamais suggéré que, pour cette raison, on devrait interdire aux gens d'acheter des services de gardes de sécurité privés. L'énoncé de « valeur » en question est simplement trop abstrait pour avoir le moindre rapport avec la question.

Seulement pour clarifier : je ne défends pas le système de soins de santé à deux vitesses. Ce que j'essaie de montrer c'est que les appels qu'on fait aux valeurs communes ne sont ni ici ni là lorsqu'on en vient au règlement de telles questions. Au mieux, de tels appels ne servent que de l'emphase rhétorique. Au pire, ils obscurcissent les facteurs qui font réellement partie de la décision de telles questions.

2. *La règle de la majorité*. Un des principaux dangers du discours des valeurs communes est qu'il porte avec lui une logique intrinsèquement liée à la règle de la majorité. Peu importe à quel point d'abstraction on définit les valeurs, il sera généralement impossible d'obtenir un consensus complet. (Même la prohibition de la torture, par exemple, a beaucoup moins qu'un appui unanime.) Par conséquent, lorsque nous parlons des valeurs de la collectivité, ou des Canadiens, ce que nous voulons ordinairement dire est que ce sont les valeurs partagées par la majorité des membres de la collectivité ou du pays. Mais, comme nous le savons, permettre aux valeurs de la majorité de déterminer

[19] *Building on Values*, p. xvi.

[20] Ibid, p. xx. Noter que la « valeur » mentionnée est également partagée par pratiquement tout Européen, même dans les États qui ont des systèmes de soins de santé à deux vitesses.

la politique publique est une recette pour infliger des interférences intolérables à la liberté individuelle. Les valeurs communes peuvent facilement devenir une couverture rhétorique pour la « tyrannie de la majorité ».

En général, la fonction des droits dans notre système juridique est précisément d'agir comme atouts, pour empêcher les majorités d'imposer leur volonté aux individus ou aux minorités récalcitrants. Ainsi, tandis ce système puisse vraiment servir le bien commun d'exproprier mes terres, de censurer mes livres, ou de m'enfermer en prison, mes droits à la propriété, à la liberté d'expression, et à un procès équitable me protègent. Pareillement, le point des droits de la personne est d'affecter à certains intérêts minoritaires une priorité sur les désirs de la collectivité dans son ensemble. Peu importe à quel point les blancs sudistes des États-Unis voulaient préserver la ségrégation, les droits des noirs les ont simplement supplantés. Et peu importe combien d'employeurs aimeraient éviter d'embaucher des femmes, les droits des candidates à l'emploi chez les femmes sont plus forts.

Autrement dit, les droits sont essentiellement une institution qui va à l'encontre de la règle de la majorité. Ils ne sont pas le reflet de nos valeurs communes. Ils sont les cartes d'atout que les individus peuvent jouer pour résister à l'obligation de se plier aux valeurs de la collectivité. Les redécrire d'une façon telle qu'ils paraissent être fondés dans les valeurs communes, c'est obscurcir cette qualité de contraire à la règle de la majorité (et implicitement, de donner un pouvoir considérable au domaine judiciaire). Par exemple, une proportion surprenante de 60 pour cent des Canadiens aimeraient voir la pornographie devenir illégale, même si elle ne contient aucune violence ou dégradation. Seulement 29 pour cent sont en faveur de lui garder son statut légal.[21] Ainsi la liberté d'acheter de la pornographie dont les membres de notre société jouissent n'est pas le reflet de nos valeurs communes. C'est une pratique qui est soutenue contrairement à la volonté de la majorité, et aux valeurs de la majorité, par déférence aux *droits* de la minorité qui veut la consommer.

3. *L'amnésie historique*. On ne devrait pas sous-estimer l'incompatibilité entre la théorie des valeurs communes et la démocratie libérale. Ce n'est pas par accident, par exemple, que

[21] Compass Poll, « Freedom, Cherished but not Unfettered,» *op. cit.*

le gouvernement de Singapour a choisi de légiférer un ensemble de « cinq valeurs communes ». Il l'a fait comme une *alternative* à l'adoption d'un tableau des droits ou d'une constitution démocratique. Autrement dit, cette législation se voulait une répudiation explicite du libéralisme occidental. À mon point de vue, le gouvernement de Singapour est absolument correct dans sa compréhension des implications du discours des valeurs communes. C'est le gouvernement du Canada qui est plus souvent confus.[22]

La seule façon de comprendre la Charte canadienne des droits et libertés, et de voir comment elle diffère des Cinq valeurs communes de Singapour, c'est de se rappeler ses antécédents historiques. Toute l'idée des « droits » individuels est sortie de l'expérience des guerres de religion en Europe. La philosophie politique chrétienne médiévale tenait que c'était le devoir de l'État de promouvoir le bien commun, et celui-ci était autorisé à utiliser la force pour le faire. Comme le Singapour contemporain, les anciens États européens étaient tous engagés à ce que les philosophes appellent le « perfectionnisme » — le point de vue que le pouvoir de l'État devrait servir à promouvoir une conception particulière du bien. Cette orientation a fonctionné de façon tolérable en Europe aussi longtemps qu'il y a eu un consensus général sur la nature du bien commun. Préserver ce consensus était, bien entendu, la fonction première de l'Église. Toutefois, avec la Réforme est venu le développement d'un désaccord insoluble concernant la nature du bien commun.

Autrement dit, l'Europe, au 16e siècle, a vu la première éruption à grande échelle du pluralisme des valeurs. À cette époque, les institutions politiques n'étaient pas toutes équipées pour répondre à ce défi. Comme les dirigeants considéraient qu'il était de leur prérogative d'utiliser la force de l'État de façon à promouvoir leur conception préférée du bien, le pluralisme des valeurs mena assez rapidement à la répression religieuse, à des guerres civiles à grande échelle dans plusieurs nations européennes, et bien sûr à des siècles de guerre entre les États. Il est important de reconnaître que, tout au long de cette période, la plupart des dirigeants européens agissaient avec un sens de profonde conviction. Ils pensaient qu'ils faisaient la promotion du bien.

[22] Pour un échange plein d'intuition entre les deux points de vue, voir Daniel A. Bell, *East Meets West* (Princeton : Princeton University Press, 2000).

Brûler les hérétiques était une façon de protéger le peuple, de sauver leurs âmes. En d'autres mots, les guerres de religion étaient causées non pas par le fait que des gens devenaient mauvais, mais par le fait qu'ils avaient des conceptions rivales du bien.

C'est devant ce décor que les propositions pour des institutions politiques libérales furent élaborées et qu'elles gagnèrent en popularité. La protection des droits individuels, la division des pouvoirs de l'État, le gouvernement limité, la séparation de l'Église et de l'État, le droit à la désobéissance civile – tous ces droits furent élaborés comme une façon de pacifier le conflit religieux. L'idée de base sous-jacente à toutes ces institutions fut articulée dans la théorie du contrat social. La pensée était que le gouvernement devrait être limité à exercer des pouvoirs que tous les citoyens auraient été consentants à abandonner. Parce que les gens sont en désaccord sur la nature du bien – parce qu'ils ont des valeurs fondamentalement différentes – ils n'accorderaient jamais à l'État le pouvoir de privilégier une conception particulière du bien par rapport à d'autres, et encore moins de l'imposer par l'usage de la force. Par ailleurs, malgré ces désaccords les gens ont encore un intérêt prédominant à protéger leur sécurité personnelle. Pareillement, les gens ayant des valeurs profondément différentes peuvent encore s'engager dans ces coopérations mutuellement bénéfiques, mais ils ont besoin de faire respecter leurs contrats pour le faire. Ainsi il y a certains pouvoirs qui, lorsqu'ils sont exercés par l'État, engendrent des bénéfices pour tous, malgré les différences dans leurs valeurs. Ceux-ci comprennent la protection de la propriété, la liberté individuelle et le respect des contrats. Ainsi les philosophes politiques libéraux prétendaient que l'État devrait être limité à ces pouvoirs, que tous les citoyens devraient consentir à transférer dans un contrat social. Toutes les autres questions seraient laissées à la sphère du choix individuel.

Ce qui ressort de cette tradition, c'est un État qui s'efforce d'être neutre, autant que possible, par rapport aux questions controversées de valeur. Plutôt que de régner au nom de valeurs particulières, l'État libéral règne par une stratégie de neutralité, en reconnaissance du fait qu'il n'y a pas d'ensemble de valeurs universellement accepté. Ainsi les institutions caractéristiques de la société démocratique libérale – le règne de la majorité, la liberté

de parole et d'association, pour ne pas mentionner la loi contractuelle et délictueuse – sont toutes conçues pour rendre possible l'ordre social en l'absence de valeurs communes. Cela ne veut pas dire que les actions de l'État ont besoin d'être neutres dans leurs effets – ce serait là une recette pour la paralysie. Ce qu'on prétend, c'est simplement que la justification présidant à l'action de l'État doit être neutre. Les gens ne doivent en appeler à des conceptions du bien prêtant à controverse lorsqu'ils réclament des lois qui seront imposées à tous.

4. La neutralité

Lorsque beaucoup de gens parlent de « valeurs », ils n'utilisent manifestement pas le terme dans un sens technique. Ils l'utilisent simplement comme une façon tout-usage de parler de standards normatifs ou de « choses dont nous nous préoccupons ». Ainsi lorsque les gens font des allégations concernant les valeurs communes aux Canadiens, ce qu'ils disent ordinairement n'est pas tellement faux, mais imprécis. Pour être constructif, donc, j'aimerais proposer quelques distinctions terminologiques qui nous aideront à articuler plus clairement la logique sous-jacente de nos institutions politiques.

Les philosophes politiques font normalement une distinction entre les valeurs et les principes. Les valeurs représentent des conceptions du bien – ce qui est plus ou moins désirable. Les principes représentent des règles qui précisent ce qui est bien ou mal – ce qui est permis ou défendu. L'importance de la distinction est que les principes ne correspondent pas toujours directement aux valeurs. Il est possible de formuler des principes qui sont neutres par rapport à un ensemble discutable de valeurs. L'idée est largement répandue que les institutions démocratiques libérales (comme la liberté de pensée, la règle de la majorité et les droits de la personne) sont basées sur des principes de ce genre, et non pas sur des valeurs communes. (En anglais, la distinction entre principes et valeurs est souvent exprimée en termes du contraste entre « le bien » et « le bon ». En français, la distinction ressort le plus clairement dans le contraste qu'on tire souvent entre « *une déontologie* » et « *une axiologie* ».)

Pour illustrer l'importance de la différence, permettez-moi de prendre un exemple très concret. On dit souvent des citoyens des sociétés démocratiques-libérales qu'ils jouissent d'un droit à la vie privée. Est-ce parce que nous accordons tous de la valeur à la vie privée? Ou est-ce parce que, question de principe, l'État doit respecter les choix faits par les citoyens dans le domaine privé? Évidemment, on peut décrire un droit à la vie privée de l'une ou l'autre façon. La question est de savoir laquelle des descriptions caractérise le plus adéquatement la logique de nos institutions.

Dans ce contexte, il est utile de se rappeler que le soi-disant « droit à la vie privée » a ses origines dans des débats américains sur la réglementation juridique du comportement sexuel. Avant le 20e siècle, la législation dans ce domaine était entièrement dominée par une approche de « valeurs communes ». La réglementation juridique de la conduite sexuelle fut déterminée d'abord en demandant quel « bien » était promu par la sexualité. Pourquoi lui accordait-on une valeur? La réponse traditionnelle était la « reproduction ». Le but de l'activité sexuelle était de faire des enfants. Ainsi l'État assumait lui-même la promotion de cette conception particulière du bien – essentiellement en rendant illégale toute forme d'activité sexuelle qui ne concourait pas à cette fin. Cela comprenait non seulement l'homosexualité et la pédophilie, mais même la sodomie, la fellation et l'usage de contraceptifs chez les couples mariés.

Le problème avec cette stratégie est qu'il y a une quantité considérable de désaccord raisonnable sur la nature du bien dans ce domaine de la vie. Il n'est pas évident que la reproduction est la seule valeur qui devrait être servie par les relations sexuelles. Le développement d'une contraception sûre et efficace a naturellement augmenté le degré de désaccord. L'expérimentation de styles de vie des années 1960 a détruit une fois pour toute l'illusion que nous pourrions être capables d'en arriver à une sorte de consensus concernant la valeur de l'activité sexuelle.

Mais cela veut-il dire que la société doit jeter les bras au ciel et s'empêcher de légiférer totalement dans ce domaine? Loin de là. Tout ce que cela veut dire, c'est que nous ne devons pas chercher à légiférer au nom de valeurs particulières. C'est le décor sur lequel se détache la phrase de Pierre Trudeau, à savoir que « le

gouvernement n'a rien à faire dans les chambres à coucher de la nation ». Sa suggestion était que l'État devrait rester neutre vis-à-vis des choix que les citoyens font dans ce domaine, et ne devrait pas « prendre parti » lorsqu'on en vient aux questions de bien. L'État devrait se restreindre à imposer des principes que tous peuvent accepter malgré les différences qui existent sur les questions de valeur. Par exemple, que l'État privilégie la reproduction violerait la neutralité, parce que c'est un but qui n'est pas partagé par la plupart des couples non mariés, pour ne pas mentionner les homosexuels. Mais quelle que soit la raison pour laquelle les gens peuvent choisir de faire l'amour, que ce soit d'avoir un enfant ou non, tout le monde peut être d'accord que ces relations doivent être libres de contrainte. Donc, s'il n'est pas raisonnable pour l'État d'exiger que toutes les relations sexuelles soient orientées vers la reproduction, il est parfaitement légitime d'exiger que toutes les relations sexuelles soient consensuelles. Même dans l'ère post-Trudeau, nous nous attendons à ce que le gouvernement enfonce la porte de la chambre à coucher lorsqu'on y commet un viol.

Ainsi, ce que nous avons vu dans les politiques sexuelles du dernier siècle a été un éloignement du catalogue traditionnel des vices, qui était bien centré sur l'application du but de la reproduction, et vers une moralité sexuelle basée sur des principes neutres, comme le consentement. C'est pourquoi le viol est ressorti comme la catégorie la plus importante de crime sexuel, suivi des voies de fait et du harcèlement sexuel. La pédophilie a été retenue comme crime sexuel, non pas parce que de telles unions sont stériles (ce qui a été l'objection traditionnelle), mais plutôt parce que le consentement fait défaut. En fait, la pédophilie a été essentiellement redéfinie comme des rapports sexuels avec quelqu'un qui est au-dessous de l'âge de consentement (par opposition aux relations avec des personnes pubères). Donc, ce que nous appelons la « libéralisation » des lois relatives à la sexualité n'est pas simplement une décriminalisation; elle renvoie à un éloignement de l'approche des « valeurs communes » et à un rapprochement vers un ensemble de principes neutres.

Les conservateurs sociaux parlent souvent contre la tolérance de l'homosexualité sous prétexte que, si nous permettons une perversion sexuelle, ce n'est qu'une question de temps avant que nous ne les permettions toutes. En particulier, on prétend que

l'acceptation sociale de l'homosexualité mènera à la prolifération de la pédophilie. Cet argument découle tout à fait naturellement d'un point de vue de valeurs communes. En pourtant, du point de vue de la neutralité libérale, il existe une distinction claire entre les deux cas. Les relations homosexuelles sont parfaitement libres et volontaires. Avec la pédophilie, par ailleurs, le consentement fait défaut. Ainsi la tolérance de l'une est parfaitement cohérente avec la prohibition de l'autre. Et, bien entendu, si nous examinons le développement de la moralité sexuelle dans notre société, c'est précisément ce que nous avons vu au cours des deux dernières décennies. L'augmentation de la tolérance de l'homosexualité a coïncidé avec le développement de restrictions beaucoup plus sévères sur la sexualité juvénile, pour ne pas mentionner des attitudes plus portées à la censure.

Je prétendrais donc que la libéralisation de notre législation dans le domaine de la sexualité est incompréhensible à moins que nous ne la comprenions comme une tentative de réagir au fait du pluralisme. C'est précisément l'absence de valeurs communes dans ce domaine qui fait du consensus un principe d'une importance si prépondérante. Le manque de valeurs communes dans le grand public est ce qui a conditionné la législation et les politiques pendant trois décennies. Décrire l'aboutissement de ce processus comme une vision qui est conditionnée par les valeurs de « consentement » ou de « vie privée » ou de « tolérance », c'est cacher les forces qui donnent naissance au changement social. Le consentement et la vie privée ne sont pas des valeurs, ce sont des principes – principes qui ont été élaborés avec l'intention précise de réglementer la conduite dans des domaines qui sont marqués par un conflit insoluble sur les questions de valeur.

Ce n'est pas un accident si, dans la discussion de la sexualité, j'ai mentionné Trudeau. Le concept de neutralité était au centre de sa conception d'une société juste, et pas seulement dans le domaine de la moralité sexuelle. La perspective neutraliste trouve sa plus haute expression dans la Charte des droits et libertés. Mais son impact le plus durable peut bien être dans le domaine du multiculturalisme. Ce qui a fait de la politique du multiculturalisme de 1971 une innovation sans précédent, c'était précisément l'engagement explicite à suivre la doctrine de la neutralité de l'État (articulé on ne peut plus clairement dans le préambule, qui déclarait que l'État canadien n'aurait « aucune culture officielle »).

Avant ce temps, la politique d'immigration avait été dominée par ce qu'on appelle maintenant le modèle « d'anglo-conformité ». Non seulement on s'attend à ce que les immigrants s'intègrent à la structure institutionnelle de base de la société, mais aussi qu'ils se conforment à sa culture dominante et à ses valeurs. Autrement dit, on s'attendait à ce qu'ils s'assimilent.

L'ambition de la politique de multiculturalisme a toujours été d'enfoncer un coin entre ces deux processus, de suggérer qu'on peut s'intégrer dans la société – de respecter les principes fondamentaux sous-tendant ses institutions publiques – sans nécessairement venir partager toutes et chacune des valeurs particulières endossées par les membres de la culture majoritaire. Tout comme on peut devenir un bon citoyen du pays sans adopter toutes les convictions religieuses de la majorité, on peut devenir un bon citoyen sans accepter toutes les valeurs de la majorité. Aussi longtemps qu'on est prêt à jouer selon les règles, et à respecter les principes sous-jacents à la structure institutionnelle libérale de base, on a satisfait aux exigences de la citoyenneté. Ainsi, le but de la politique de multiculturalisme a été de rendre possible « l'intégration sans l'assimilation ».[23]

L'ambition de la politique du multiculturalisme assume implicitement une distinction entre les principes et les valeurs – qu'on peut avoir un État, et un ordre social, basés sur un ensemble de principes communs, qui sont indépendants des désaccords fondamentaux qui existent sur la question de valeur. C'est ce qui fait qu'il est possible d'avoir une intégration sans assimilation. Pourtant, selon le mythe des valeurs communes, un tel aboutissement est impossible. La seule façon d'assurer une intégration sociale est de créer des valeurs communes, et cela veut dire s'assimiler à la culture. Cette nécessité a mené plusieurs théoriciens des valeurs communes à conclure que la politique de multiculturalisme est vouée à l'échec. Neil Bissoondath, par exemple, allègue que, à moins que l'État fasse plus pour promouvoir les valeurs communes, « le centre ne tiendra pas » et la société canadienne tombera dans le désordre et la méfiance.[24] Sans valeurs communes, les gens manqueront de motivation pour respecter les institutions publiques.

---

[23] Pour la discussion définitive de ces questions, voir Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford : Oxford University Press, 1996).

[24] Neil Bissoondath, *Selling Illusions* (Toronto : Penguin, 1995).

Si le multiculturalisme provoquait une crise d'intégration sociale au Canada, le premier endroit où elle apparaîtrait serait sous la forme d'une augmentation de la criminalité. Et pourtant, Toronto, la ville la plus multiculturelle au monde, a un faible niveau de criminalité presque gênant. Pourquoi alors quelqu'un trouve-t-il ces arguments crédibles, étant donné la richesse de la preuve évidente du contraire? C'est le mythe des valeurs communes qui fait tout le travail. « La société est fondée sur des valeurs communes », raisonnent les critiques. « Ces immigrants ne partagent pas nos valeurs, et leur arrivée va donc mener à un effondrement de la société ». Le fait qu'aucun effondrement de cette nature ne se soit produit devrait nous donner suffisamment raison de mettre en question l'idée que la société est intégrée par le truchement des valeurs communes.

Mais cette confusion surprend à peine. Le langage des valeurs communes oblitère beaucoup des distinctions terminologiques dont nous avons besoin pour saisir ce qui est en cause dans les débats contemporains sur l'immigration et le multiculturalisme. Par exemple, Bissoondath ne fait aucune distinction entre l'exigence voulant que les immigrants acceptent la « tradition culturelle judéo-chrétienne », et celle qu'ils acceptent la « charte des droits ».[25] Celles-ci sont toutes subsumées sous la catégorie des « valeurs communes », nécessaires pour promouvoir l'ordre social. Mais une charte des droits n'est pas un système de valeurs. Nous pouvons très facilement respecter les droits de nos concitoyens sans en venir à partager leurs valeurs. C'est précisément pourquoi nous avons droit à nous attendre que les immigrants affirment la Charte des droits et libertés dans ce pays. La suggestion qu'ils doivent accepter la « tradition culturelle judéo-chrétienne », par ailleurs, est scandaleuse. Dans la mesure où le discours des valeurs communes estompe de telles distinctions cruciales, il devient une source d'intolérable méfait dans notre discours public.

[25] Bissoondath, *Selling Illusions*, p. 206-207.

5. Principes

Un des défauts les plus profonds dans le point de vue des valeurs communes, ai-je suggéré, est l'incapacité de quiconque de réellement spécifier quelles sont les valeurs communes. La raison de cela, ai-je suggéré, est que ces valeurs communes n'existent pas. Cependant, pour être entièrement persuasif, il m'incombe de montrer que ma propre proposition n'est pas sujette aux mêmes défauts. C'est pourquoi j'aimerais décrire brièvement certains des principes que je tiens comme sous-jacents à la structure institutionnelle de base de notre société, et montrer comment ils sont structurés par un engagement vis-à-vis la neutralité libérale.

1. *Efficacité*. Si un ordre social particulier est capable d'améliorer le sort d'au moins une personne sans que ce soit au détriment de personne d'autre, on dit qu'il est plus efficace. Par exemple, lorsque deux personnes échangent volontairement des biens sur le marché, chacune d'elles est mieux une fois la chose faite – c'est précisément ce qui motive l'échange – chacune préfère la propriété de ce qu'elle a acheté à celle de ce qu'elle a vendu. En autant qu'aucune tierce partie n'a été lésée par l'échange, la transaction résulte en une allocation des biens plus efficace dans l'économie. Le point important est que les deux parties à l'échange n'ont pas besoin de s'entendre sur la valeur intrinsèque des biens – en fait, c'est précisément la différence entre leurs évaluations des biens qui crée la possibilité d'un échange mutuellement avantageux. Tout ce sur quoi ils ont besoin de s'entendre est un prix. Une fois l'échange conclu, chacun en ressort gagnant *selon ses propres lumières*. Ainsi l'efficacité est un principe qui est neutre par rapport aux valeurs des gens. Chacun préfère un arrangement plus efficace à un moins efficace, chacun pour ses raisons personnelles. (L'efficacité est pour cette raison parfois appelée simplement « coopération ».)

Notez que ce n'est pas seulement le marché qui génère des gains d'efficacité. Un gain d'efficacité est essentiellement un résultat où tout le monde sort gagnant. Les marchés sont très efficaces à permettre la coopération lorsqu'on en vient à certains genres de projets. Mais les droits de propriété sont souvent très encombrants et difficiles ou coûteux à faire appliquer. Dans de telles circonstances, le marché peut manquer d'offrir la garantie de réciprocité nécessaire pour susciter une coopération. Par

exemple, il est très difficile de réclamer aux gens certains genres de biens et services – comme les avantages du contrôle des animaux nuisibles, ou le contrôle des maladies contagieuses, ou l'utilisation de l'infrastructure comme les routes et les ponts. Dans de telles circonstances, l'État est souvent capable d'offrir la garantie appropriée de réciprocité, en relevant le revenu d'impôt et en finançant directement la prestation du bien. Des résultats semblables peuvent également être réalisés par le biais d'interventions réglementaires, comme celles qui visent la protection du poisson et de la faune, ou le contrôle des émissions de gaz. Ce faisant, l'État génère des gains d'efficacité. Ainsi l'État est en mesure de promouvoir le bien public sans s'en remettre à aucun consensus de valeurs sous-jacent. Lorsque l'État propose un ensemble équilibré de biens publics à tous les citoyens, chaque personne y gagne plus, de ses propres lumières, qu'elle ne l'aurait fait en l'absence de telle disposition. Ainsi l'efficacité est un des principes les plus importants qui structurent nos institutions à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public.[28]

2. *L'égalité*. Un des principes fondamentaux qui régissent la vie publique, c'est l'impératif que l'État, dans toutes ses actions, traite les citoyens en égaux. Non seulement les citoyens sont-ils tous égaux devant la loi, mais chaque domaine d'activité de l'État est régulièrement scruté de façon à garantir que les intérêts d'un groupe de citoyens ne sont pas arbitrairement privilégiés par rapport à certains autres. En fait, cet engagement à respecter l'égalité des citoyens est l'une des caractéristiques les plus distinctives d'un ordre politique libéral. En pourtant, lorsque nous disons que l'État doit traiter tous les citoyens avec égalité, cela ne veut pas dire que chacun doive être traité de façon identique. On pense plutôt que le but et les projets de chaque personne doivent être affectés d'un poids égal dans les délibérations publiques. Les intérêts de personne ne doivent être escomptés. Ainsi l'État s'efforce d'être neutre par rapport au *contenu* de ces projets. Dans l'espace d'un désaccord raisonnable, il ne distingue pas entre des formes de vie plus ou moins valables. C'est ce qui rend le principe de l'égalité si attrayant dans une société libérale. Pour traiter tous les gens en égaux, nous avons besoin non pas de juger du

[28] J'ai développé ce thème beaucoup plus longuement dans Joseph Heath, *The Efficient Society* (Toronto : Penguin, 2001). Un bref *mea culpa* : dans ce livre, je réfère à l'efficacité comme une valeur, par déférence pour les conventions de la sociologie populaire. À strictement parler, c'est un principe, et non une valeur.

contenu de leurs préférences, ou de déterminer la valeur de leurs intérêts, nous n'avons besoin de leur donner la même occasion de réaliser ces plans. Parce que nous ne pouvons nous entendre sur les valeurs fondamentales, nous nous contentons de consentir à donner aux valeurs de chacun un poids égal. Ainsi, par exemple, dans le système d'éducation, chaque étudiant est encouragé à formuler son propre projet de vie en fonction de son propre patrimoine culturel et de ses valeurs propres. Le système d'éducation s'efforce de dispenser seulement les ressources générales et les capacités nécessaires pour formuler et exécuter de tels projets.

3. *L'autonomie*. Comme nous l'avons déjà vu, le consentement joue un rôle énorme dans un ordre politique libéral. Le fait que deux personnes aient consenti volontairement à une transaction particulière génère une énorme présomption en sa faveur. Cette présomption n'est pas toujours décisive, mais en général l'État essaie d'intervenir dans de tels arrangements seulement dans les cas où le consentement est d'une certaine façon défectif – lorsqu'il est obtenu d'une manière coercitive, à travers une fausse représentation frauduleuse, ou à travers quelque autre mécanisme qui rend l'entente moins que pleinement volontaire. Dans l'ensemble, l'État libéral essaie de ne pas interférer dans les cas où des observateurs extérieurs ne font que s'objecter à l'entente pour des raisons de fond, soit parce qu'ils la considèrent défectueuse pour une des parties, soit qu'ils trouvent des objections éthiques dans son contenu. Autrement dit, l'État s'efforce de respecter l'autonomie des citoyens – leur droit à prendre leurs propres décisions, et le devoir de vivre avec les conséquences.

Un important effet de cet engagement à l'autonomie est une contrainte sur l'application d'une législation paternaliste. En général, l'argument « c'est pour votre bien » n'est pas considéré comme suffisant pour justifier la coercition des citoyens par l'État. Pour justifier l'intervention de l'État, il est nécessaire de montrer que l'action proscrite impose un préjudice tangible à une personne autre que celle qui l'accomplit. Il y a bien sûr des exceptions à cela, le plus remarquablement dans le cas d'enfants et de personnes dont on peut démontrer que le jugement est handicapé. Et pourtant, dans l'ensemble, la neutralité des valeurs veut dire que l'État doit s'empêcher de juger de la valeur des projets des

gens, même lorsque d'autres ont le sentiment que la personne en question est en danger d'être exposées à des préjudices par ses propres choix.

4. *La non-violence*. L'importance de la consensualité dans les relations interpersonnelles veut dire que le seuil de tolérance pour la violence et la coercition dans la vie privée est nécessairement beaucoup plus bas dans un ordre politique libéral que dans un ordre traditionnel. Parce qu'il y a présomption de rectitude donnée en présence de consentement – *violenti non fit injuria* – l'État exige une solide garantie que ce consentement a été obtenu librement. Ainsi il est plus important que jamais que l'État exerce un monopole sur l'utilisation de la force dans la société. Cela veut dire que les citoyens dans une société démocratique libérale doivent abandonner entièrement leur droit à l'utilisation privée de la force (et accepter des restrictions sur l'accès à des armes de toutes sortes).

Plusieurs de ces principes sont implicitement reconnus par ceux qui sont engagés au discours des valeurs communes. En fait, dans les différentes listes de valeurs communes qui ont été proposées, la majorité des valeurs ne sont habituellement que des principes déguisés. Par exemple, le Bureau des valeurs et de l'éthique a produit une liste des valeurs qu'on trouve dans la Fonction publique fédérale canadienne.[27] Parmi les « valeurs démocratiques » apparaissant en liste, chacun d'elles est en fait une instance de ce qu'on pourrait communément appeler un principe, et non une valeur. (Pour rendre les choses encore plus confuses, la « neutralité » est identifiée comme une valeur, même si elle est définie comme « l'exigence selon laquelle l'État s'empêche d'imposer ou de souscrire à une conception particulière du bien ».) On peut voir que ce sont des principes énoncés le plus clairement dans les cas où ils sont en conflit entre nos valeurs, ou avec la volonté du grand public. Lorsqu'il y a un conflit dans les valeurs, la solution habituelle est de les pondérer l'une contre l'autre. Mais lorsque les principes entrent en conflit avec les valeurs, les principes jouent le rôle d'atouts.

[27] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Bureau des valeurs et de l'éthique, « A Brief Lexicon of Values in the Canadian Federal Public Service. » (http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-0bve/petitlexique_e.asp)

Considérez, pour l'exemple, le taux extraordinairement élevé de divorces dans notre société. Cela offense les valeurs de presque tout le monde (dans le sens où nous aimerions tous vivre dans un monde dans lequel moins de couples verraient la nécessité d'un divorce.) Mais nous pourrions facilement éliminer le problème, simplement en rendant le divorce légalement impossible à obtenir. Nous ne le faisons pas parce que nous ne voulons pas laisser la valeur que nous associons à la stabilité de la famille prendre le dessus sur notre respect pour les choix que les individus font. Ou considérez le fait que, malgré notre énorme richesse comme société, nos villes sont sous la plaie d'une itinérance persistante. Pourquoi? Nous avons les ressources pour éliminer le phénomène plutôt facilement. Le problème est que, le faire, exigerait des violations de l'autonomie individuelle que la plupart des gens considèrent intolérable (comme de forcer ceux qui abusent de substances de façon chronique à suivre des programmes de désintoxication, ou d'institutionnaliser des gens qui ont des problèmes de santé mentale non débilitants). Ainsi le simple fait que l'itinérance soit un affront à nos valeurs ne donne pas un permis pour utiliser des mesures coercitives ou paternalistes afin de le corriger.

Et pourtant la liste des valeurs produite par le Bureau des valeurs et de l'éthique invite à une terrible confusion à ce propos. Par exemple, « la règle de loi » est identifiée comme une des 48 valeurs qui « caractérise la fonction publique fédérale du Canada » (mélangée avec de véritables valeurs comme la « débrouillardise », « l'innovation » et la « collégialité »). Et pourtant un fonctionnaire débrouillard pourrait, à l'occasion, avoir à agir d'une façon contraire à la collégialité, afin d'amener l'innovation. L'à-propos de cette conduite serait évalué en déterminant si, tout compte fait, la valeur a été maximisée. Et pourtant peu importe à quel point débrouillard le fonctionnaire puisse être, ou innovateur, les violations de la règle de loi ne sont jamais acceptables, même si, dans l'ensemble le résultat est bon. Pourquoi? Ce n'est pas simplement parce que la règle de loi est une valeur extrêmement importante, plus importante que la débrouillardise ou l'innovation. C'est parce que la règle de loi est un principe fondamental, un principe qui crée le cadre dans lequel chaque citoyen peut agir à la poursuite de ses valeurs particulières. Elle est non négociable, et inviolable, précisément parce qu'elle est indépendante de toutes nos valeurs.

C'est pour ça qu'on l'appelle la « règle » de loi, et non pas la « valeur » de loi.

6. Quelques applications

Il vaut la peine de souligner à nouveau que la « neutralité libérale » n'exige pas que les actions de l'État soient neutres dans leur effet. Ce qui compte, c'est que la justification pour les actions de l'État ne soit pas fondée dans un ensemble particulier de valeurs, où il y a un désaccord raisonnable sur la pertinence de ces valeurs. Les lois qui sont adoptées d'une telle manière peuvent avoir un impact différentiel sur différents groupes dans la société, et cela peut avoir comme résultat que certaines valeurs deviennent moins largement partagées. Par exemple, la loi de la famille « libérale » fait qu'il est beaucoup plus difficile de reproduire certaines sortes de valeurs familiales traditionnelles. Mais que ces lois comptent ou non comme neutres ne dépend pas de ces effets. Ce qui compte, c'est que leur justification ne dépende pas du fait de privilégier un ensemble particulier de valeurs sur un quelconque autre.

J'aimerais clarifier cette affirmation au moyen de quelques exemples pour montrer comment on peut utiliser l'idée de neutralité, et l'ensemble de principes associé, pour réfléchir à certaines questions de politiques concrètes.

1. *L'environnement*. Comme nous l'avons vu, les Canadiens sont profondément divisés sur l'ampleur du sacrifice qu'ils sont consentants à faire au nom de la protection de l'environnement. Entre les écologistes profonds et les exploitants forestiers, il n'y a pas beaucoup de terrain d'entente. Alors, quels intérêts vont prévaloir? La première étape pour réfléchir à cette question est de reconnaître le fait d'un désaccord raisonnable lorsqu'on en vient à la valeur de l'environnement. Certains retirent une énorme appréciation esthétique de la nature sauvage. Ils sont intéressés à sa préservation principalement à des fins récréatives : marche dans le bois, camping, canotage. D'autres voient le monde naturel principalement comme une source de ressources et de matières premières. Leur appréciation est moins esthétique et plus utilitaire. Ils sont intéressés à exploiter des mines, des fermes ou des pêcheries. Ainsi leur première préoccupation est (ou devrait être) la durabilité. Enfin, il y a ceux pour lesquels la nature est

essentiellement un inconvénient. Ils sont intéressés à nettoyer la forêt à blanc pour faire place à de nouveaux développements de banlieues ou pour construire de nouvelles autoroutes. Ils n'ont aucun intérêt particulier à préserver l'environnement le moindrement.

Chacune de ces trois attitudes reflète un ensemble fondamentalement différent de valeurs. Contrairement à la sagesse populaire, je crois que c'est une erreur d'approcher la politique environnementale en essayant de déterminer lesquelles de ces valeurs sont correctes ou non. Il est préférable de traiter le problème comme un simple conflit d'intérêt. Parce que la ressource est limitée, et dans beaucoup de cas vulnérable, chacun de ces groupes crée un coût pour les autres lorsqu'il cherche à satisfaire ses préférences. Une terre qui a été le site de mines à ciel ouvert, ou tournée en terrain de stationnement, ne sert plus à rien pour faire de bonnes randonnées. Mais du même souffle, une terre qui est mise de côté comme réserve naturelle ne peut pas être utilisée pour la culture des arbres. Ce que le gouvernement devrait essayer de faire, dans de telles circonstances, ce n'est pas de décider qui a raison ou qui a tort, mais simplement d'assurer que les décisions prises par chacun de ces groupes reflète le coût que leurs activités imposent aux autres.

Cela veut dire, par exemple, que lorsque le mécanisme du marché sert à l'allocation des ressources, il doit y avoir une internalisation complète de toutes les externalités. Une entreprise qui pollue une rivière, en rendant le poisson impropre à la consommation, et par conséquent moins attrayant pour les pêcheurs sportifs, ne paie pas le plein prix que ses activités imposent à la société. Il en résulte que son empreinte environnementale sera plus grande que le justifierait sa contribution à la société. Nous ne pouvons pas arrêter la pollution, et nous ne le voulons pas. Ce que nous devrions nous efforcer d'atteindre, c'est le niveau de pollution socialement optimal (c.-à-d., le plus efficace). Cela ne peut se faire qu'au moyen d'un système de comptabilité « plein coût » – ce vers quoi tend le présent système de réglementation environnementale, mais qu'il ne réussit manifestement pas à atteindre.

Selon ce point de vue, il y a très peu de problèmes environnementaux qui ne sont pas, en bout de piste, des problèmes d'externalités.

Notez toutefois que l'internalisation des externalités fera nécessairement monter les prix. Ainsi les 48 pour cent des Canadiens qui ne consentent pas à payer des prix plus élevés afin de protéger l'environnement joueront simplement de malchance. La neutralité libérale n'a pas besoin d'être neutre dans ses effets. La préférence de ceux qui s'opposent à la protection de l'environnement se fait damer le pion, non pas parce que leurs valeurs sont fausses, mais parce que le système actuel contient un subside implicite de leur consommation, et comme tel, échoue lorsqu'il s'agit de traiter tous les citoyens avec un respect et un soin égaux.

2. *Les unions de même sexe*. La question des droits des gais et, en particulier, de la reconnaissance par l'État des unions maritales de même sexe, est un domaine où la règle de la majorité implicite des perspectives de valeurs communes devient la plus troublante. Considérez, par exemple, la suggestion de Ralph Klein à l'effet que la province de l'Alberta pourrait tenir un référendum sur le sujet des droits des homosexuels. Une telle proposition révèle une incompréhension profonde du rôle que les droits jouent dans la protection de la liberté individuelle. Il est fondamental à la nature des droits qu'on n'en jouit pas selon la bonne volonté de la majorité. Les hétérosexuels ne vont pas voter pour savoir si on devrait leur permettre de faire de la discrimination contre les homosexuels pour la même raison que les blancs ne vont pas voter pour savoir s'ils devraient avoir la permission de faire de la discrimination contre les noirs.

Et pourtant si les droits des homosexuels étaient fondés dans rien de plus que nos valeurs communes, il serait difficile de dire en quoi la proposition de Klein ne va pas. Si les droits des homosexuels reflétaient un engagement largement partagé à la « tolérance » ou à la « diversité », par exemple, alors il n'y aurait rien à craindre d'un référendum. Le problème est qu'une partie considérable de la population ne souscrit pas à ces valeurs. C'est précisément parce que l'homosexualité offense les valeurs de tant de gens que les homosexuels ont en premier lieu besoin de droits anti-discriminatoires.

Ainsi la bonne façon de penser à la question, c'est en terme de neutralité, et non pas de valeurs. Ce qui est en cause dans ce débat, ce qui le rend politiquement saillant, c'est le fait que la

capacité de se marier donne aux hétérosexuels accès à une large gamme d'avantages (à la fois évidents, comme les déductions fiscales pour un(e) époux/épouse à charge, et non évidents, comme la présomption juridique d'une relation fiduciaire dans plusieurs domaines de la prise de décisions). Comme le mariage n'est ouvert qu'aux hétérosexuels, ce ne sont qu'eux qui peuvent avoir accès à ces avantages. Ainsi on a besoin d'une certaine justification pour expliquer cette violation *prima facie* de l'égalité. Et pourtant cette justification doit être neutre par rapport aux conceptions du bien. Autrement dit, l'affirmation que l'hétérosexualité est dans un certain sens « meilleure » que l'homosexualité ne peut pas être considérée comme une contribution valide à la discussion. C'est aux individus de décider, l'État doit rester neutre sur cette question.

Le seul argument plausible en défense des dispositions présentes est que les avantages associés au mariage ne sont pas faits dans l'intention d'être un subside de l'État pour l'hétérosexualité, mais plutôt comme un subside pour élever des enfants. Les avantages qui découlent du mariage, selon ce point de vue, visent en fait les enfants. Le couple marié représente seulement le mécanisme de prestation de ces avantages à l'enfant. Ainsi on peut plaider de façon plausible que, en autant que les unions homosexuelles sont sans enfants, les partenaires de même sexe n'ont pas droit à ces avantages. Mais, même en mettant de côté le cas de couples homosexuels qui ont effectivement des enfants, l'argument est faible. Il y eut un temps où la famille comme institution avait une fonction précise : la reproduction. Or la révolution sexuelle et, en particulier, le développement de méthodes sûres et efficaces de contrôle des naissances, l'entrée des femmes sur le marché du travail, et la disponibilité largement répandue du divorce, ont enfoncé un coin entre l'institution du mariage et le but d'élever des enfants. L'État a choisi de rester neutre quant à ces choix. Mais il en découle que beaucoup d'hétérosexuels décident de se marier en poursuivant des buts et des projets qui, fondamentalement, n'offrent aucune différence de ceux que poursuivent les homosexuels. Ainsi les dispositions actuelles ne réussissent pas à montrer une neutralité envers les homosexuels.

Que faire? La solution la plus évidente, pour l'État, est simplement de se retirer des affaires de mariage. La situation difficile présente provient du fait que le mariage est à la fois un sacrement et une

institution juridique. Si on permet aux contraintes qui ont traditionnellement régi le sacrement de déterminer le caractère de l'institution juridique, alors la neutralité sera presque certainement violée. La solution adoptée au Québec, où l'État ne reconnaît que des « unions civiles », tout en rendant essentiellement le « mariage » aux organisations religieuses privées, fait un travail admirable de restauration de la neutralité.

3. *Les soins de santé.* S'il y a un domaine où on a fait appel au mythe des valeurs communes le plus souvent dans ce pays, c'est dans les débats sur les soins de santé. Comme je l'ai déjà mentionné, les valeurs en question, même si elles existent, manquent manifestement de justifier la structure du système actuel. En particulier, ils ne peuvent expliquer pourquoi le gouvernement devrait exercer un monopole dans le secteur de la santé. Après tout, les Canadiens ont des préférences immensément différentes lorsqu'on en vient aux soins. En l'état actuel des choses, nous dépensons chacun en moyenne 10 pour cent de notre revenu à vie durant sur des services de soins de santé. Il y a sans aucun doute un grand nombre de gens qui aimeraient dépenser plus (et certains qui dépenseraient moins). Or un système public universel impose un ensemble « toutes grandeurs » à tous les citoyens. L'absence d'un système privé parallèle, dans lequel ceux qui ont un désir supérieur à la moyenne de consommer des soins de santé peuvent acheter des services supplémentaires, impose une perte tangible de bien-être à ce groupe. Ainsi l'arrangement existant charrie avec lui un fardeau de preuve substantiel. Qu'est-ce qui est si important concernant la structure du système actuel, que nous nous sentions avoir le droit à nier aux gens la liberté de s'engager dans de telles transactions privées?

Comme je l'ai déjà indiqué, je ne crois pas qu'un appel aux valeurs communes soit suffisant pour décharger ce fardeau de la preuve. Le fait qu'une majorité de Canadiens croient que les soins de santé ne devraient pas être gérés comme une entreprise, ou que les soins de santé devraient être distribués en fonction du besoin et non pas de la capacité de payer, n'explique simplement pas pourquoi nous devrions empêcher la naissance d'un système privé parallèle. De plus, les gouvernements du Canada pour la plupart n'offrent pas de soins de santé directement à leurs citoyens. Ce qu'ils offrent, c'est une assurance santé. (Les soins de santé sont

dispensés presque entièrement par le secteur privé – soit par des médecins individuels, travailleurs autonomes, ou par des hôpitaux privés à but non lucratif.) Or tous les systèmes d'assurance, qu'ils soient privés ou publics, distribuent les biens selon le besoin et non pas selon la capacité de payer. L'assurance automobile donne de nouvelles voitures à ceux qui en ont « besoin », c.-à-d., ceux qui viennent de subir une perte totale de leur vieux véhicule. L'assurance incendie donne de nouvelles maisons à ceux dont l'ancienne maison a brûlé. Mais dans aucun cas l'intervention de l'État est nécessaire. Donc il n'aide pas la cause de la prestation *publique* des soins de santé en faisant appel à des « valeurs » telles que la distribution en fonction des besoins.

La raison pour laquelle l'État dispense l'assurance santé au Canada a très peu à voir avec nos valeurs. Elle a à voir avec nos principes : d'abord et avant tout, notre engagement vis-à-vis l'efficacité. Les marchés de l'assurance santé privée sont sujets à des asymétries d'information extrêmement graves. Cela mène à d'importants problèmes de sélection adverse (les assureurs attirent les mauvais risques, ce qui force les sociétés à refuser l'assurance à certains groupes, et institue des pratiques de souscription pour d'autres), et un danger moral (les contrôle des coûts est difficile parce qu'il est très cher pour les assureurs de déterminer si les réclamations qu'ils reçoivent sont justifiées). Ces deux problèmes génèrent d'énormes coûts de transaction au mieux et un échec complet du marché au pire. Le système canadien de « payeur unique » élimine le problème de sélection adverse d'un seul tenant en créant un régime universel obligatoire unique. Il minimise également le danger moral, en centralisant les négociations sur les structures d'honoraires, et en éliminant le problème de l'action collective dans l'application. Ainsi la raison pour laquelle il dispense une assurance santé est principalement le fait que les marchés ne réussissent pas à le faire de façon efficace.

La seule façon de comprendre la raison d'un monopole d'État dans le secteur des soins de santé est également, à mon avis, d'examiner ses propriétés d'efficacité. Les gains d'efficacité qui justifient le rôle du secteur public proviennent en premier lieu de l'élimination du problème de sélection adverse sur les marchés privés. Autrement dit, c'est la mise en commun obligatoire de la population entière dans le système d'assurance qui génère le gain

d'efficacité. Ainsi la justification pour le monopole du gouvernement est précisément qu'il empêche « l'écrémage » chez les assureurs privés – ce qui revient à dire qu'il empêche l'État de devenir lui-même la victime d'un problème de sélection adverse. Les systèmes à deux vitesses soulèvent donc des objections en autant qu'ils minent l'intégrité du *mécanisme d'assurance* public. Par exemple, le problème des comptes d'épargne à des fins médicales n'est pas qu'ils permettraient aux riches d'acheter une qualité de soins supérieure, le problème est qu'ils éliminent ou repoussent le mécanisme d'assurance qui est au cœur du système actuel. Un certain nombre d'autres propositions permettraient à des formes perverses de subventions croisées de sortir entre le système public et le secteur privé.

Malheureusement, la suggestion que la structure du système actuel soit un reflet de nos valeurs rend presque impossible d'énoncer clairement ce qui cloche dans ces propositions. De plus, il fait qu'il est impossible de distinguer entre les formes de privatisation qui méritent véritablement qu'on s'y objecte, et celles qui prolongent simplement la logique de la séparation acheteur/pourvoyeur qui est déjà au cœur du système actuel. Cet état de fait crée une rigidité idéologique dans le débat public qui est, en bout de piste, une menace à la viabilité continue du système.

7. Conclusion

Je ne vais pas m'attarder inutilement sur ce point plus longuement. J'aimerais conclure simplement en notant explicitement quelque chose que j'ai essayé de démontrer implicitement tout au long de cette présentation. Le rejet des valeurs communes ne signifie pas le rejet d'un engagement envers le bien public. L'État n'a pas besoin de se retirer dans le rôle d'un observateur passif, ou de se borner à agir comme le gardien des droits individuels. L'État peut assumer un rôle actif dans la société. La seule contrainte est que, lorsqu'il agit effectivement, il doit le faire en reconnaissant que, dans une société pluraliste, le « bien commun » n'est pas constitué d'une seule chose. Promouvoir le bien public veut dire se servir de l'action collective pour promouvoir ce que chaque individu considère comme bien à son propre point de vue. Cela veut dire créer des résultats où tout le monde y trouve son compte, dans des conditions de liberté et d'égalité, mais sans essayer de

spécifier ce qui devrait compter comme gagnant et ce qui devrait compter comme perdant.

Bien sûr, la plupart des théoriciens des valeurs communes ne sont pas intéressés à imposer une conception particulière du bien à leurs concitoyens. Lorsqu'ils sont pressés de préciser ce qu'ils veulent dire par valeurs, ce qu'ils donnent, ce sont soit des platitudes morales, soit des redescriptions de principes politiques libéraux. Cela importe-t-il donc réellement si nous appelons ces concepts valeurs ou principes? Je pense que oui. La confusion terminologique obscurcit plusieurs des caractéristiques les plus importantes de nos institutions politiques. Dans ce contexte, il est utile de se rappeler le contraste entre les Cinq valeurs communes de Singapour et la Charte des droits et libertés du Canada. Il est impossible d'articuler clairement la différence entre ces deux documents, tant et aussi longtemps que nous insistons pour décrire quelque chose qui soit vaguement désirable comme une valeur.

Enfin, je ne peux pas résister au désir d'attirer l'attention sur une grande ironie dans la popularité du discours des valeurs communes. L'accent sur les valeurs obscurcit ce qui est, en essence, la plus grande réussite de notre société. Le Canada a réussi à créer une société multiculturelle extraordinairement bien intégrée, avec un État-providence ayant le sens de l'humain, en même temps qu'une société civile fortement gouvernée par des normes de décence et de respect mutuel, et il l'a fait en l'absence de valeurs communes ou d'une culture homogène comme toile de fond. C'est précisément la capacité de nos institutions sociales de nourrir une coopération mutuellement bénéfique *en l'absence de valeurs communes* qui constitue leur génie particulier. C'est également ce qui sous-tend nos plus grandes réussites historiques comme nation.

LA COLLECTION DE CONFÉRENCES JOHN L. MANION

Toutes les publications sont gratuites sauf indication contraire. Les publications avec un astérique (*) après le numéro de commande sont disponibles sur le site internet du CCG à l'adresse http://www.ccmd-ccg.gc.ca.

Code	Titre	Auteur(s)	Date de publication
Les conférences John L. Manion			
P118B*	Manion 2003 : Le mythe des valeurs communes au Canada	Joseph Heath	2003
P111B*	Manion 2002 : Les défis pour la fonction publique sud-africaine dans le contexte de la nouvelle initiative africaine	Hon. Geraldine Fraser-Moleketi	2002
P102B*	Manion 2001 : Une nouvelle gestion pour un nouvel État : libéral, social et républicain	Luiz Carlos Bresser-Pereira	2001
P93B*	Manion 2000 : Seattle : Des leçons pour bien gouverner à l'avenir	Pierre S. Pettigrew	2000
P80B	Manion 1998 : Moralité administrative	James Q. Wilson	1998
77B	Manion 1997 : L'essence de la fonction publique	Peter Hennessy	1997
P66B*	Manion 1996 : Le déclin de la société : pourquoi? Et après?	Robert D. Putnam	1996
P56B	Manion 1995 : Pour s'adapter : tourner en rond... mais dans la bonne direction	Pierre De Celles	1995
P36B	Manion 1994 : Mondialisation, gouvernement et compétitivité	Nancy J. Adler	1994
P20B*	Manion 1993 : Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique	Marcel Massé	1993
P11E	Manion 1992 : Le gouvernement à l'ère du postmodernisme	Richard D. French	1992
P2B épuisée	Manion 1991 : La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne	J.E. Hodgetts	1991

BON DE COMMANDE

On peut obtenir des publications en s'adressant au :

Groupe de la recherche et relations universitaires
Centre canadien de gestion
373, promenade Sussex, Bureau B-404
Ottawa (Ontario)
K1N 6Z2

No de téléphone : (613) 947-3682
No de télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : Publications@ccmd-ccg.gc.ca

CODE	Quantité	CODE	Quantité

Nom et adresse

_____

_____

_____

Numéro de téléphone

_____

_____